Das Kontingentierungssystem als Mittel der Außenhandelspolitik

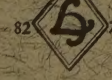
Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors
der wirtschaftlichen Staatswissenschaft der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Erich Thoelke
Diplom-Volkswirt in Magdeburg



Dissertations-Druckerei Heinr. & J. Lechte, Emsdetten (Westf.)

1936

Das Kontingentierungssystem als Mittel der Außenhandelspolitik

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors
der wirtschaftlichen Staatswissenschaft der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Erich Thoelke
Diplom-Volkswirt in Magdeburg

Dissertations-Druckerei Heinr. & J. Lechte, Emsdetten (Westf.)

1936

Berichterstatter: Professor Dr. Muhs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinem Schwiegervater
in Dankbarkeit.

Gliederung.

Seite

Einleitung 1

I. Allgemeines

§ 1. Vorfragen 7
§ 2. Wesensbestimmung 8
§ 3. Echte und unechte Kontingentierung. . . . 17
§ 4. Vertragliche und autonome Kontingentierung . . 19

II. Die Kontingentierung im reinen Warenverkehr

A. Möglichkeit zur Kontingentierung. 21

B. Durchführung des Kontingentierungssystems

§ 5. Arten der Kontingentierung 21
1. Zollkontingente 21
2. Mengenkontingente 24
§ 6. Technik 26
1. Höhe der Kontingente 26
2. Verteilung auf die Herkunftsländer . . . 29
3. Personelle Verteilung 32
4. Bewirtschaftung und Ausnutzung . . . 34
§ 7. Ausfuhrkontingente 38

C. Wirtschaftliche Wirkungen des Kontingentierungssystems

§ 8. Preis 41
§ 9. Produktion 46
§ 10. Konsum 51
§ 11. Monopolgewinne 54
§ 12. Staatseinnahmen 56
§ 13. Zwischenstaatliche Wirtschaftsbeziehungen . . 59
§ 14. Tendenz zur Planwirtschaft 65

D. Das Verhältnis des Kontingentierungssystems zu anderen wichtigen Methoden der Außenhandelspolitik

§ 15. Kontingentierung und Meistbegünstigung . . 68
§ 16. Kontingentierung und Schutzzoll 80
§ 17. Kontingentierung und Kompensation . . . 88

Literaturverzeichnis

Einleitung.

Eine auch nur oberflächliche Untersuchung der Außenhandelspolitik der meisten europäischen und außereuropäischen Länder nach dem Weltkriege zeigt, daß die Politik des Außenhandels drei gegeneinander genügend scharf begrenzte Perioden durchlaufen hat[1]). Die erste, von Kriegsende bis zum Jahre 1925, ist gekennzeichnet durch die Bemühungen der einzelnen Staaten um Überwindung der Kriegswirtschaft, d. h. Umstellung der Kriegsindustrie und Anpassung des viel stärker als der Konsum gestiegenen Produktionsvolumens der umgestellten Industrie an den Konsum. Daher die Tendenz, die Grenzen nur allmählich einer Einfuhr zu öffnen, welche, auf Grund des im Verfolg des Krieges errungenen technischen Fortschrittes sowie der Konkurrenzverschiebungen zu Gunsten der mit geringen Selbstkosten (billiger Arbeitskraft) arbeitenden, neu in den Kreis der Weltwirtschaft eingetretenen Länder, umso gefährlicher erscheint, je mehr der betreffende Staat Jahre hindurch von der Berührung mit der Außenwelt abgeschnitten war. Erschwert werden diese Bemühungen durch die Tatsache der einseitigen außenhandelspolitischen Diskriminierung Deutschlands, das vor dem Kriege mit an die Spitze der Außenhandelsländer gerückt war, sowie durch den einstweiligen Ausfall Sowjetrußlands mit seiner Bevölkerung von mehr als 100 Mill. Menschen als Kunde auf dem Weltmarkt. Hinzu kommt das Fehlen eines internationalen Wertmessers, hervorgerufen durch die mannigfachen Währungswirren sowie durch die Suspendierung einzelner Goldwährungen.

Mit dem Jahre 1925 beginnt eine Periode des handelspolitischen Wiederaufbaues und Neubaues, der die Wiederherstellung der in der Vorkriegszeit bewährten Formen zum Ziele hat und mit denselben Methoden wieder zu errichten versucht wird, selbstverständlich mit gewissen, sich aus der allgemeinen Verschiebung ergebenden Vorbehalten. Charakteristisch für diese Zeit sind die Handelsverträge Deutschlands mit den Vereinigten Staaten[2]) und mit Frankreich[3]), da die Verträge auf dem Grundsatz der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung aufgebaut werden konnten, während beide Staaten vor dem Kriege anderen Ländern nur die bedingte Meistbegünstigung zugestanden. Zu dieser, in ihren Grundzügen auf handelspolitisch liberalen Gedankengängen aufgebauten Neuordnung braucht die Tatsache nicht in unbedingtem Gegensatz zu stehen, daß die Wirklichkeit erfüllt ist von protektionistischen Maßnahmen, da diese fast immer nur als Notbehelf betrachtet werden. „Freihandel per Termin, Schutzzoll per Kasse" hat man diese Politik etwas

[1]) Dr. W. Greiff, „Die neuen Methoden der Handelspolitik" in „Zwischenstaatliche Wirtschaft", 2, — Heft 1, Berlin 1934, Seite 1.
[2]) abgeschlossen am 8. 12. 1923 — R.G.Bl. 1925, Teil II, S. 795.
[3]) abgeschlossen am. 17. 8. 1925 — R.G.Bl. 1927, Teil II, S. 523.

ironisch genannt. Sie findet ihren Ausdruck in grundsätzlichen Reden verantwortlicher Staatsmänner, in den Entschließungen internationaler Handelskammern und in den Empfehlungen der Weltwirtschaftskonferenzen, die die Wiederherstellung des freien ungehemmten Warenverkehrs fordern, Schutzzölle und andere Handelshemmungen aber nur vorübergehend und nur in unabweisbar notwendigen Fällen angewandt wissen wollen[4]). Eine Ausnahme machen schon jetzt die Staaten, welche infolge des für die Mittelmächte unglücklichen Ausgang des Krieges neu entstanden sind. Diese werden aus hauptsächlich nationalpolitischen Gründen beinahe zwangsläufig in eine protektionistische Handelspolitik hineingetrieben.

Mit dem Jahre 1929 endet diese Politik der „Restauration". Der wirtschaftliche Widersinn der Deutschland aufgezwungenen „Reparationen" macht sich auch in den zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen immer fühlbarer bemerkbar. Die Weltwirtschaftskrise läßt das Volumen des Außenhandels zusammenschrumpfen, die Verfolgung politischer Ziele durch wirtschaftliche Maßnahmen (Frankreichs Geld- und Kreditpolitik) tut ein übriges, und als schließlich neue Währungswirren (Sterling-Block, U.S.A.) auch den letzten Rest des Welthandels zu vernichten, mindestens von Grund auf neu zu verteilen drohen, ist der — endgültige — ? Schlußstrich unter diese Politik gezogen. Nur noch vereinzelt werden Stimmen laut, die auch in dieser Situation das Alleinheil in der Wiederherstellung „normaler", d. h. in diesem Falle auf liberalen Grundsätzen aufgebauter Handelsbeziehungen sehen, für die auch die Gegebenheiten der Weltkrise und diese selbst nur vorübergehende Ausnahme und die durch ihre Auswirkungen geschaffene Situation nicht die Regel ist. Abschluß der einzelnen Länder gegen den Weltmarkt, Stärkung des Binnenmarktes, Gesundung zuerst der eigenen Wirtschaft sind die Parolen, deren sich überall die jungen Parteien, die nach neuen Idealen suchende junge Generation überhaupt bemächtigen. Kontingentierung, Devisenbewirtschaftung, Monopolisierung, administrativer Protektionismus u. a. m. werden als neue Formen des Außenhandels betrachtet und verteidigt; nicht mehr Freihandel, auch nicht mit den von Theorie und Praxis seit langem zugestandenen Ausnahmen und Beschränkungen, sondern manipulierter Außenhandel ist das Ziel, und der Glaube an die Richtigkeit dieses Zieles wird bestärkt durch das ganz allgemein zu beobachtende Vordringen des Staates auf wirtschaftlichem Gebiete, das, teils durch die Verhältnisse erzwungen, teils bewußt gewollt, die dem Staat neu zugewiesene Rolle als Lenker der Wirtschaft verdeutlicht.

Es ist selbstverständlich, daß, wie schon angedeutet, diese neuen handelspolitischen Methoden als konkrete Erscheinungsformen neuer handelspolitischer Ideen nicht von selbst und nicht nur beschränkt auf das ihnen eigene Gebiet entstehen. Sie können daher nicht losgelöst, isoliert von der

---

[4]) vgl. hierzu auch die Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Stuttgart 1924 bzw. Bd. 171 der Schriften des Vereins für Sozialpolitik: Neue Grundlagen der Handelspolitik.

[5]) Franz Eulenburg „Die handelspolitischen Ideen der Nachkriegszeit" — Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 25, 1927, I, Seite 59.

allgemeinen Wirtschaftspolitik, von der sie ja nur ein allerdings bedeutender Teil sind, betrachtet werden. Wir können sogar noch weiter gehen. Auch die Wirtschaftspolitik formt sich ihre leitenden Prinzipien nicht selbst, sie wird auf das stärkste beeinflußt von der allgemeinen Politik, von der politischen „Idee", von der jeweiligen Weltanschauung überhaupt, die sich ganz allgemein durchzusetzen versucht und ihren Totalitätsanspruch anmeldet. Veränderungen dieser Weltanschauung im weitesten Sinne sind es daher, aus denen auch neue handelspolitische Ideen ihre Impulse empfangen. Versuchen wir, unter diesem Gesichtspunkte den geschilderten Wechsel in den handelspolitischen Methoden und ihre Begründung zurückzuführen auf das Entstehen neuer bzw. das Wiedererwachen alter politischer Ideen.

Franz Eulenburg[5]) unterscheidet zwei Typen solcher Ideen. Einmal die subjektiven Ideen, das sind „die Ideale, Gedanken und Grundsätze, von denen einzelne Personen oder ganze Klassen einer Zeit erfüllt sind", und zweitens die objektiven Ideen, „der Inbegriff der Strebungen und Willensrichtungen, der Zielsetzungen und Handlungen von Menschen einer Zeit"[6]). Das letztere ist das, was Ranke in seinen Vorträgen über die Epochen der neueren Geschichte einmal die „Tendenzen der Zeit" genannt hat. Mit diesen haben wir es hier zu tun.

Es ist nun nicht so, daß diese Ideen immer etwas grundsätzlich Neues darstellten. Auch in der Nachkriegszeit ist dies nicht der Fall. Wie bei einem Kaleidoskop die verwirrende Fülle der Variationen sich durch die jeweils verschiedene Zusammensetzung einer nur kleinen Anzahl von bunten Steinchen erklärt, so lassen sich auch die bewegenden Kräfte des Wirtschaftslebens — wie auf fast allen Gebieten des menschlichen Denkens und Wissens — auf nur wenige wirklich a priori vorhandene objektive Ideen zurückführen, als deren je nach den besonderen Zeitumständen abgewandelte Variationen und Vermischungen sich jene darstellen. Als solche „regulativen politischen Ideen", wie wir sie mit Franz Eulenburg auch bezeichnen können[7]), kristallisieren sich heraus: Freiheit, d. i. individuell freie Gestaltung des Lebens überhaupt, und Bindung des Einzelnen an eine übergeordnete Gemeinschaft, sei diese nun religiöser, kultureller, sozialer, politischer Art. Es sind allgemeine Prinzipien des menschlichen Zusammenlebens überhaupt, die auf dem uns hier speziell interessierenden außenhandelstheoretischen Gebiete als handelspolitischer Liberalismus und Protektionismus in Erscheinung treten.

Wohin laufen nun nach dem Weltkriege diese „Tendenzen der Zeit"? Welches sind die „regulativen politischen Ideen", die die Theorie der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen und darüber hinaus vor allem die Praxis entscheidend beeinflussen? Unzweifelhaft soll und ist die Freiheit des Einzelnen beschränkt zu Gunsten einer stärkeren Bindung durch und an den Staat. Es ist, wenn man so will, der absolute Staat des Merkantilismus, der uns hier entgegentritt, nur daß er nicht mehr seine

[6]) Franz Eulenburg „Die handelspolitischen Ideen der Nachkriegszeit" — Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 25, 1927, I, Seite 59.

[7]) Franz Eulenburg a.a.O., Seite 62.

in der Idee der im politischen Verband des Staates geeinten bluts- und rassemäßig verbundenen Volksgemeinschaft. Dieser Nationalismus, der als politisches Prinzip an sich ja nicht neu ist, aber durch den Weltkrieg zu neuer Blüte gebracht wurde, ist wohl das hervorstechendste Merkmal der neuen Zeit. Er ist zurückzuführen vor allem auf die neue Geistigkeit der jüngeren Generation, die die Durchsetzung der eigenen Kulturwerte erstrebt und fremde Einflüsse zurückdrängt[8]). Diese nationalen Tendenzen wirken sich nicht nur aus in dem Bestreben, die Einheit der Nation in Sprache und Kultur zu festigen und zu fördern, sondern sie werden auch höchst bedeutsam auf wirtschaftlichem Gebiete, wo sich die staatenbildende Kraft der nationalen Idee manchmal bedeutsamer erweist als die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit. Die Wirtschaft ist nicht mehr Selbstzweck, sie hat als ein Mittel unter vielen anderen der Erhaltung der Gesamtheit der Volksgenossen zu dienen und sich den größeren Zielen dieser Gesamtheit unterzuordnen. Die Wirtschaftspolitik wird daher immer mehr vom Staate her aktiviert; der Staat ist nicht mehr nur Werkzeug einzelner Klassen oder Interessengruppen, die durch ihn ihre Ziele durchzusetzen versuchen, sondern greift von sich aus, kraft seines Totalitätsanspruches und durch die Entwicklung der Wirtschaft selbst zu gebundenen Formen begünstigt, in den Ablauf des Geschehens ein. Die liberale Auffassung: die beste Wirtschaftspolitik ist gar keine, scheint endgültig überwunden zu sein.

Diese Auffassung von Staat und Wirtschaft führt zwangsläufig zu einer ganz bestimmten Außenhandelspolitik. Wenn diese Politik auch je nach den besonderen Umständen verschieden motiviert wird, ihr Ziel wird immer das gleiche sein müssen: Schutz der einheimischen Wirtschaft in allen ihren Zweigen und Lebensäußerungen, ihre Erhaltung und Förderung gegenüber fremden Einflüssen, — oder in der durch Bismarck berühmt gewordenen Formulierung: Schutz der nationalen Arbeit. Dabei ist es interessant festzustellen, daß die Gedanken an eine Autarkie, Teilautarkie, Autarchie oder wie man es sonst nennen will, als erstrebenswerte Ziele einer neuen Wirtschaftspolitik — wennschon die Diskussion dieser Forderungen schon immer „akademischen" Charakter getragen hat — heute nicht mehr auftauchen. Es wird im Gegenteil immer und immer wieder die Bereitwilligkeit Deutschlands zur Wiederherstellung zwischenstaatlicher Wirtschaftsbeziehungen betont[9]). Im Verlaufe der weiteren Darstellung wird hierüber noch manches zu sagen sein, hier sei nur auf eines hingewiesen: wenn auch heute die Exportfrage wieder stärker beachtet wird, teilweise sogar im Vordergrund steht, so wird doch die Ausfuhr nicht um ihrer selbst willen gefordert, wie man es der sogenannten liberalen Wirtschaft — manchmal zu Unrecht — zuschreibt. Lediglich zur Bezahlung der lebensnotwendigen Einfuhr und zur Bezahlung der Zinsen der deutschen Anleihen etc. soll die Ausfuhr dienen, eine Steigerung darüber hinaus, ein Wiederaufleben der sogenannten „reinen Exportindustrien" wird oftmals als ungesund abgelehnt. Auch

---

[8]) Franz Eulenburg, a.a.S., Seite 225.

[9]) vgl. hierzu die Rede des Reichsbankpräsidenten H. Schacht vom 4. 3. 1935 auf der Leipziger Frühjahrsmesse.

Rechtfertigung sucht in dem autoritären Charisma des Herrschers, sondern hier also ein deutliches Abkehren von den Ideen der Vorkriegszeit, ja noch der ersten Nachkriegsjahre.

Wenn wir so behaupten, daß die Welle protektionistischer Maßnahmen, die in den letzten Jahren über die Welt hereingebrochen ist, sich letzten Endes auf das Wirken des Prinzips der Nationalität zurückführen läßt — das allerdings in seiner vollen Entfaltung durch traditionell und strukturell bedingte wirtschaftliche, kulturelle und politische Gegebenheiten beeinträchtigt wird[10]) —, so soll damit nicht gesagt sein, daß dies die einzige Ursache ist. Es liegt auch hier wie so oft im wirtschaftlichen Geschehen ein Ursachenpluralismus vor. Es ist nicht meine Aufgabe, alle die Gründe darzulegen, die die Zunahme protektionistischer Tendenzen veranlaßten. Nur einer mag noch erwähnt werden wegen seiner Wichtigkeit und weil sich sein Einfluß zeitweilig geradezu beherrschend zeigte: Es ist die Einwirkung der Weltwirtschaftskrise auf die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen.

Dieser Einfluß geht soweit, daß die Wissenschaft teilweise diese Krise allein für die staatlichen Außenhandelshemmungen verantwortlich gemacht hat. Protektionistische Maßnahmen sind aber nicht nur zu Zeiten von Wirtschaftskrisen zu beobachten, sie gehören auch sonst zum ständigen Rüstzeug der Handelspolitik — nur das Maß ihrer Anwendung pflegt jeweils verschieden groß zu sein. Diese Erklärung scheint nicht genügend die tiefgreifende Umwandlung des wirtschaftlichen Denkens an sich zu berücksichtigen, die eben ihre tiefsten Ursachen nicht in vorübergehenden Erscheinungen, wie es die Weltwirtschaftskrise ist, findet, sondern in der allgemeinen, geistigen Neuorientierung, in der Umwandlung aller Werte, in dem neuen Lebensgefühl einer neuen Generation.

Was herausgehoben werden muß, ist also folgendes:

Die protektionistischen und interventionistischen Maßnahmen, die in fast allen Staaten der Welt mit den verschiedensten Begründungen getroffen werden, sind nach überwiegender — nicht allgemeiner — Auffassung — um es vorsichtig zu formulieren — nicht ausschließlich nur für eine Übergangszeit bestimmt, nicht nur als Notbehelfe gedacht. Sie sind vielmehr praktische Auswirkungen tiefgreifender Umwälzungen im wirtschaftlichen Denken. Damit soll nicht gesagt sein, daß sie wissentlich dazu bestimmt sind, die jetzige Schrumpfung des weltwirtschaftlichen Verkehrs zu einer Dauererscheinung zu machen. Daß eine solche Politik zum mindesten für Deutschland widersinnig wäre, braucht nicht auseinandergesetzt zu werden. Es kann hierfür auf das Zeugnis von Dr. Schacht verwiesen werden, der in seiner bereits erwähnten Leipziger Rede[11]) diese Zusammenhänge in nicht mißzuverstehenden Ausführungen klargelegt hat. Es wird vielmehr lediglich behauptet, daß sich der Außenhandel, wie überhaupt der Außenwirtschaftsverkehr, in Zukunft mit anderer Zweckbestimmung abwickeln wird, daß daher insbesondere die Handelspolitik neue, diesem Zweck entsprechende Formen entwickeln muß.

---

[10]) näheres hierüber vgl. Eulenburg a.a.O. Seite 65 ff.
[11]) vgl. S. 4.

Eine dieser Methoden ist die Kontingentierung. Wie das Beispiel Frankreichs zeigt, das das Kontingentierungssystem im Herbst des Jahres 1933 zum beherrschenden Prinzip seiner Handelspolitik erhob, wird diese Methode für geeignet gehalten, das überlieferte Handelsvertragssystem zu ersetzen, mindestens in wesentlichen Teilen überflüssig zu machen. Damit verliert die Kontingentierung aber den ihr in ihren Anfängen zugeschriebenen Charakter als weniger wichtige Abart des sogenannten administrativen Protektionismus, als Ausnahme von Verboten. Sie wird zu einer durchaus selbständigen, in ihren Auswirkungen den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr wesentlich beeinflussenden Erscheinungsform des Protektionismus.

Es ist eine selbstverständliche Voraussetzung für die Einführung irgendwelcher Neuerungen, daß diese dem gesetzten Zwecke annahmegemäß besser gerecht werden als die bereits vorhandenen Einrichtungen. Ohne diese Voraussetzung wäre auch in der äußeren Wirtschaftspolitik die Aufgabe bewährter Methoden ohne Sinn, ja schädlich. Es erscheint daher geboten, das Kontingentierungssystem daraufhin zu untersuchen. Die Unmöglichkeit, aufgestellte Behauptungen über binnen- oder außenwirtschaftliche Wirkungen der Kontingentierung durch Beibringung exakten statistischen Materials zu erhärten, verbietet die Anwendung der induktiven Methode. Obwohl die Ergebnisse daher die Schwächen rein theoretischer Überlegungen zeigen, dürfte es doch möglich sein, aus ihnen die letzten Endes entscheidende Frage zu beantworten: Ist das Kontingentierungssystem geeignet, unter Berücksichtigung der gegenwärtigen außenwirtschaftspolitischen Lage Deutschlands die Hoffnungen zu erfüllen, die an seine Einführung geknüpft wurden?

I. Allgemeines.

§ 1. Vorfragen.

Nachstehende Untersuchung stellt sich die Aufgabe, das Kontingentierungssystem als Prinzip der Außenhandelspolitik darzustellen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Umfang dieses Ausschnittes der — zunächst ganz allgemein — Außenwirtschaftspolitik dieser gegenüber näher zu bestimmen. Darüber hinaus scheint es angebracht, auch den Begriff „Außenwirtschaftspolitik" oder „äußere Wirtschaftspolitik" gegen die allgemeine Wirtschaftspolitik abzugrenzen.

Wir wollen unter äußerer Wirtschaftspolitik die Gesamtheit aller der Maßnahmen des Staates bzw. der öffentlich-rechtlichen Körperschaften verstehen, die ein bestimmtes Zeil hinsichtlich der Lenkung des äußeren Wirtschaftsverkehrs nach Art und Umfang verfolgen, wobei das Ziel selbstverständlich auch in der Ablehnung jeglicher Einmischung in die wirtschaftlichen Beziehungen bestehen kann. Unter diesen Verkehrsbeziehungen zwischen verschiedenen Volkswirtschaften ist der reine Warenhandel zwar die wichtigste, aber nicht die einzige. Es ist theoretisch durchaus möglich, einen Zustand zu konstruieren, bei dem auf der einen Seite der Warenverkehr völlig verschwindet. Als Ausgleichsposten müßten dann andersartige Leistungen dafür eintreten. Nehmen wir als Maßstab des Umfanges des äußeren Wirtschaftsverkehrs die Handelsverträge, in denen die Ziele der Außenwirtschaftspolitik ihren praktischen Ausdruck finden, so enthalten diese neben Bestimmungen über den reinen Warenverkehr auch Vereinbarungen über die Behandlung ausländischen Eigentums, Grundsätze über die steuerliche Behandlung von Ausländern, über das Konsularwesen, Niederlassungsrecht, Wanderungen, u. U. werden auch Kreditfragen, Zinszahlungen für aufgenommene Schulden u. a. m. geregelt. Nun kann allerdings der Inhalt der Handelsverträge, die rein zufällig die verschiedensten Elemente in sich vereinen können, für eine solche Abgrenzung nicht allein maßgebend sein.

Scheidet man daher diese Zufälligkeiten aus und versucht man andererseits, die Unzahl der vorhandenen und möglichen Verflechtungen zwischen Angehörigen verschiedener Volkswirtschaften ihrer Art nach zu gliedern, so kommt man auf fünf Elemente des internationalen Wirtschaftsverkehrs[1]). Es sind dies nach der Darstellung Franz Eulenburgs

1. Der internationale Kapitalverkehr
2. Personenverkehr
3. Dienstleistungen
4. Eigentlicher Warenverkehr
5. Einseitige Verkehrsleistungen.

[1]) Franz Eulenburg, a.a.O. Seite 24 ff.

Ähnlich Eßlen[2]) mit der Ausnahme, daß er den Personenverkehr nicht mit einbezieht.

In der Literatur sind zur Kennzeichnung dieses Tatbestandes verschiedene Bezeichnungen üblich. Eulenburg z. B. verwendet in seinem bereits erwähnten Werk den Ausdruck „auswärtiger Handel", „Außenhandel" und „Außenhandelspolitik", obwohl er zugibt, daß „zwischenstaatlicher Wirtschaftsverkehr" bzw. „äußere Wirtschaftspolitik" zutreffender wären. Diese Bezeichnungen seien jedoch ungebräuchlich. Sie werden jedoch verwendet z. B. bei Gruntzel[3]), teilweise auch von Harms. Andererseits wird der Ausdruck „Außenhandel" oder auch nur „Handel"[4]) sehr oft zur Kennzeichnung nur des reinen Warenverkehrs gebraucht, vorwiegend wohl aus historischen Gründen, da der zwischenstaatliche Wirtschaftsverkehr anfangs tatsächlich vorwiegend auf diesen abgestellt war. Zur besseren Heraushebung der seither eingetretenen Verschiebungen und Differenzierungen wollen wir in der Darstellung durchgehend unter „äußerer bzw. zwischenstaatlicher Wirtsschaftsverkehr" die Gesamtheit der oben erwähnten internationalen Wirtschaftsbeziehungen verstehen, während „Außenhandel", „auswärtiger Handel" die Vorgänge des reinen Warenverkehrs aus dieser Gesamtheit herausnehmen werden.

Mit den so gewonnenen Ergebnissen ist auch zugleich der Kreis unserer Untersuchung fest umrissen. Das Kontingentierungssystem ist darzustellen in seiner Wirkung auf das Teilgebiet der Außenwirtschaftspolitik, das das umfangreichste und für die Gesamtwirtschaft das bedeutendste ist, auf den „zwischenstaatlichen reinen Warenverkehr" oder Außenhandel. Das Kontingentierungssystem wird damit eingegliedert in die Reihe der Maßnahmen, die die Manipulierung des reinen Warenverkehrs zum Ziele haben.

Obwohl die Möglichkeiten der Anwendung der Kontingentierung nicht nur auf den Außenhandel beschränkt sind — auch die Beeinflussung beispielsweise des zwischenstaatlichen Personen- oder Kapitalverkehrs durch Kontingentierung ist denkbar —, sind diese Möglichkeiten nicht in den Kreis der Untersuchung einbezogen. Dies erklärt sich einmal aus ihrer vergleichsweisen geringen Bedeutung, zum anderen aus dem Bestreben heraus, die naturgemäß in sich geschlossene Darstellung des Hauptanwendungsfalles des Kontingentierungssystems nicht durch gleichsam nur der Vollständigkeit halber „angehängte" Ausführungen zu durchbrechen.

Es wird daher im Nachstehenden das Kontingentierungssystem nur als Mittel der Außenhandelspolitik behandelt werden.

§ 2. Wesensbestimmung.

Die Anwendung des Kontingentierungssystems in der äußeren Handelspolitik ist nicht neu. Schon in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts

[2]) J. B. Eßlen, Die Politik des auswärtigen Handels, 1925.
[3]) Gruntzel, Theorie des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs, 1926.
[4]) vgl. z. B. Plaut, Deutsche Handelspolitik, 1929, Haberler, Liberale und planwirtschaftliche Handelspolitik, 1934; Greiff, Die neuen Methoden der Handelspolitik, 1934.

treten Kontingente vereinzelt auf, vorerst als Zollkontingente und mit einer erheblich enger gesteckten Zielsetzung. Die in den ersten Nachkriegsjahren eingeführten Kontingente, die die Anpassung der Volkswirtschaften an die veränderte Produktions- und Wettbewerbsverhältnisse erleichtern sollten, hatten keine lange Dauer und wurden bald zu Gunsten weniger protektionistischer Maßnahmen wieder aufgegeben. Seit ungefähr 1930/1931 setzte dann die „moderne" Entwicklung ein, deren Ausmaß und prinzipielle Bedeutung nun auch der Wirtschaftswissenschaft Anlaß gab, sich näher mit dieser „neuen" Erscheinung auseinanderzusetzen. Der kurze Abstand, der uns von diesen Ereignissen trennt, bringt es mit sich, daß in der handelspolitischen Literatur, auch in den grundlegenden Werken, die Kontingente, wenn überhaupt, nur kurz behandelt werden, daß andererseits die Meinungen über Begriff und Wesen der Kontingente teilweise erheblich voneinander abweichen.

Franz Eulenburg[5]) spricht von einem „System der Kontingentierung von Ein- und Ausfuhr; bei ihm wird die Menge der Waren begrenzt. Es ist ein Versuch, regelnd einzugreifen und die innere Wirtschaft zu stärken". Auf welche Art die Begrenzung der Warenmenge erreicht wird, ist nicht näher ausgeführt. Nach der Plaut'schen Definition[6]) versteht man unter Kontingenten „Zugeständnisse in Bezug auf die Einfuhr und Ausfuhr von Waren, die sich nicht auf die ganze Einfuhr des Vertragsgegners, sondern nur auf einen mengenmäßig festgesetzten Teil beziehen." Diese Zugeständnisse können einerseits die Höhe des Zollsatzes betreffen dergestalt, daß für die Einfuhr innerhalb des Kontingents nur ein niedrigerer Satz entrichtet zu werden braucht, andererseits sind es Ausnahmen von Einfuhrverboten, d. h., eine Einfuhr außerhalb des Kontingents wird verboten. Dieser Definition schließt sich auch Taegener[7]) weitgehend an. Kontingente sind nach ihm „beschränkte Mengen für eine begünstigte Wareneinfuhr oder -ausfuhr eines Landes, wobei die Vergünstigungen sich auf Zölle oder etwaige Ein- oder Ausfuhrverbote beziehen". Eine ähnliche Begriffsbestimmung gibt auch Menzel[8]).

Fast allgemein ist die Unterteilung der Kontingente nach der Art der „Vergünstigung". Die Bezeichnungen hierfür sind jedoch nicht einheitlich. Taegener unterscheidet Zollkontingente und Warenkontingente, m. E. nicht sehr glücklich, da ja nach seiner Definition die Zollkontingente sich ebenfalls auf Waren beziehen und also nicht in einem begrifflichen Gegensatz zu den Warenkontingenten stehen. Bei Haberler[9]) finden wir die Ausdrücke Zollkontingente und Einfuhrkontingente; das Kriterium ist wiederum ein anderes, nämlich die Zollbelastung, der das Kontingent bzw. die darüber hinausgehende Einfuhrmenge unterworfen wird. Zollkontin-

[5]) Franz Eulenburg, a.a.O., Seite 171.
[6]) Theodor Plaut, Deutsche Handelspolitik, 2. Auflage, Leipzig u. Berlin 1929, Seite 11 ff.
[7]) Taegener, a.a.O. Seite 4.
[8]) Menzel, Artikel „Die Kontingentierungen in den dtsch. Handelsverträgen der Gegenwart u. ihre Bedeutung, Hamburger Überseejahrbuch 1928, Seite 294.
[9]) Gottfried Haberler, unter Mitwirkung von Stefan Verosta, „Liberale u. planwirtschaftliche Handelspolitik" Berlin 1934, Seite 84.

gente sind nach Haberler „Kontingente, die nicht zollfrei, sondern nur zu einem niedrigeren Zollsatz, als ihn die übrige Einfuhr zu zahlen hat, zugelassen werden". Unter Einfuhrkontingenten werden „Kontingente verstanden, die zollfrei zugelassen werden, während jede Menge darüber einem Zoll unterliegt oder von der Einfuhr überhaupt ausgeschlossen bleibt". Dieselben Bezeichnungen gebraucht auch Brandt[10]). Während sich dessen Definition der Zollkontingente mit der Taegeners und Haberlers deckt, versteht er aber unter Einfuhrkontingentierung wieder etwas anderes als der Letztere. Er verwendet diesen Ausdruck als Oberbegriff, unter dem er „Staatliche Maßnahmen, um die Einfuhr einzelner oder aller Waren von vornherein oder jeweils nach eigenem Belieben festsetzen zu können"[11]), zusammenfaßt. Als solche Maßnahmen nennt er Einfuhrverbote und -monopole, Devisenzwangswirtschaft, zwischenstaatliche Clearingverträge, Verwendungszwang inländischer Erzeugnisse, private Kontingente und schließlich Mengenkontingente. Hierunter („Mengenkontingente begrenzen die Einfuhr einzelner oder aller Waren auf eine bestimmte Menge")[12]) versteht er die außenwirtschaftliche Erscheinung, die oben auch als Waren- bzw. Einfuhrkontingent bezeichnet wurde. Der Ausdruck Mengenkontingent, in dem gleichen Sinn angewandt, findet sich auch in einer Schrift des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik[13]). Daß aber auch darunter nicht immer dasselbe verstanden wird, zeigt das Beispiel Taegeners und Greiffs, die ihn als Gegensatz zum Wertkontingent anwenden, als Wesen des Mengenkontingents also die mengen-, nicht wertmäßige Begrenzung der Kontingentsmenge unter Anwendung von spezifischen Maßeinheiten — Gewicht, Raumgehalt, Stückzahl — herausstellen[14]).

Um diese Aufzählung zu vervollständigen, sei noch erwähnt, daß eine Reihe von Autoren, u. a. Posse[15]), die beiden genannten Arten der Kontingentierung als zwei vollkommen von einander verschiedene handelspolitische Methoden behandeln, während andere nur die eine oder die andere erwähnen. Gruntzel[16]) beschränkt sich so auf die Darstellung der Waren- oder Mengenkontingente.

Es erscheint schwierig, aus dieser Mannigfaltigkeit der Ausdrücke, in denen nicht so sehr andersgeartete Auffassungen vom Wesen der zu behandelnden wirtschaftlichen Erscheinung an sich, sondern weit mehr die verschiedenen Möglichkeiten zur Bezeichnung ein und desselben Tatbestandes zu Worte kommen, diejenigen zu wählen, die wir selbst in der Darstellung verwenden wollen. Sie sollen das Wesen der zu definierenden

---

[10]) Helmut Brandt. Die Durchbrechung der Meistbegünstigung, Diss. Berlin 1933, Seite 57.
[11]) ebenda Seite 62.
[12]) ebenda Seite 76.
[13]) Deutscher Bund für freie Wirtschaftspolitik E. V. Kontingente, was sie sind und wie sie wirken, Berlin 1933, Seite 7.
[14]) Taegener, a.a.O. Seite 8.
Dr. Walter Greiff, a.a.O. Seite 22.
[15]) Posse im Artikel „Handelsverträge" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Ergänzungsband, Seite 487/88.
[16]) Dr. Josef Gruntzel, System der Handelspolitik, Wien 1928, Seite 355/56.

Erscheinungsform genügend klar umreißen, um überall verständlich zu sein, daher auch möglichst an äußere Merkmale anknüpfen. Es soll aber auch vermieden werden, nun etwa völlig neue Ausdrücke in die Terminologie einzuführen, um die aus dem oben gesagten zur Genüge ersichtliche Unübersichtlichkeit nicht noch zu vergrößern.

Um dieses Ziel zu erreichen, gehen wir am zweckmäßigsten von dem „sprachanalytischen Sinngehalt" des Wortes „Kontingent" aus. Weiterhin erscheint es geboten — da diese philologische Erklärung für mehrere wirtschaftliche Erscheinungen zutreffen kann —, zur Klarlegung auch noch den Zweck heranzuziehen, dem das Kontingentierungssystem dienen soll. Jedes Werkzeug dient ja einem bestimmten Zweck, dementsprechend es geformt ist. Der Zweck bestimmt die Form. Ebenso, wie man daher aus der Gestaltung eines Werkzeugs herauslesen kann, wozu es benutzt werden soll, ist es andererseits auch möglich, aus der Kenntnis des Zwecks heraus die Form zu gestalten, bzw. aus vielen möglichen oder vorhandenen die „zweck"mäßigste herauszufinden.

Zu dem Begriff des Kontingents gehört denknotwendig ein Ganzes, dem eine Vielzahl von Bewerbern oder zu regelnder Objekte gegenübersteht. Die Beziehung zwischen diesen beiden wird durch eine Verteilung vorgenommen. Das Wesen der Verteilung aber erfordert, daß einmal das Ganze teilbar sein muß, daß es weiterhin zahlenmäßig begrenzt sein muß, und daß auch die Zahl der Bewerber — wenn jeder berücksichtigt werden soll — festgelegt sein muß. Damit wird das Kontingent eingeordnet in die allgemeine Erscheinung Ganzes-Teil.

Es gibt nun eine ganze Anzahl von Tatbeständen, die als Kontingentierung bezeichnet werden und auf welche die geschilderten Merkmale auch zutreffen. So z. B. Heereskontingente, Steuer- und Notenkontingente u. a. m. Tatsächlich handelt es sich in allen diesen Fällen um zahlenmäßig festgelegte Mengen — Heeresstärke, Haushaltssoll usw. —, denen eine Mehrzahl von Interessierten gegenübersteht. Dennoch erscheint es als Selbstverständlichkeit, daß diese Kontingente etwas ganz anderes darstellen als die, um deren Klarlegung wir hier bemüht sind.

Der Unterschied besteht darin, daß der Zweck, der mit der Einführung der Kontingentierung erreicht werden soll, beide Male ein verschiedener ist. Diese Verschiedenheit erschöpft sich nicht nur in der Tatsache, daß es sich rein äußerlich einmal um Kontingente wehrpolitischer oder steuerpolitischer Natur handelt, das andere Mal um wirtschaftspolitische. Sie resultiert vielmehr daraus, daß bei der einen Art die tatsächliche Größe der Menge, die verteilt werden soll, in keiner Beziehung steht zu dem zu erreichenden Zweck, während bei den wirtschaftlichen, insbesondere den außenwirtschaftlichen Kontingenten diese Größe bzw. ihr Verhältnis zu der Größe derselben Menge vor der Kontingentierung maßgeblich von dem Zweck bestimmt wird. Um diese Behauptung näher zu begründen, muß etwas weiter ausgeholt werden und insbesondere gezeigt werden, welchen Zweck die Aufnahme des Kontingentierungssystems unter die Mittel der Außenhandelspolitik verfolgt.

Die Kontingentierung reiht sich, als Teil des Protektionismus, ein in die unübersehbare Fülle von Maßnahmen, die ganz allgemein die

heimische Wirtschaft, die „Nationale Arbeit" nach Bismarcks Formulierung, gegenüber äußeren Einflüssen in ihrem Bestand erhalten und stützen sollen. Zu diesem Zweck standen dem Protektionismus bisher neben einigen weniger in Erscheinung tretenden Verwaltungsmaßnahmen vor allem Ein- bzw. Ausfuhrverbote und Schutzzölle zur Verfügung[17]). Wenn hierzu in den letzten Jahren u. a. noch das Kontingentierungssystem getreten ist, so hat dies seinen Grund darin, daß diese drei Methoden den an sie gestellten Anforderungen nicht mehr in ausreichendem Maße gerecht wurden; ob tatsächlich oder nur nach der allgemeinen Meinung der verantwortlichen Wirtschaftspolitiker, darauf kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Das Warum dieses Überganges zum Kontingentierungssystem ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Der Außenhandel soll ebenso wie die anderen Zweige der Wirtschaft der Befriedigung des Bedarfs und der Lebensnotwendigkeiten des Volkes dienen. Einfuhr und Ausfuhr stehen dabei gleichberechtigt nebeneinander, indem die Bedarfsdeckung durch die eine unmittelbar erfolgt, während die andere für die Beschaffung der für die Einfuhr notwendigen Zahlungsmittel zu sorgen hat und dabei gleichzeitig einem je nachdem größeren oder kleineren Teil von Volksgenossen Arbeit und Brot gibt. Es ist daher auch müßig zu streiten, welchem dieser beiden Elemente des Außenhandels der Vorrang gebührt, insbesondere ob die Höhe der Einfuhr durch das Maß der unbedingt erforderlichen Ausfuhr bestimmt wird oder umgekehrt. Eine allgemein gültige Antwort hierauf läßt sich nicht finden, sie wird vielmehr je nach der nur einmalig wiederkehrenden politisch-wirtschaftlichen Situation verschieden ausfallen.

Scheiden wir die Wechselbeziehungen zwischen Ein- und Ausfuhr ebenso wie die Wirkungen des Preises auf Bedarf und Produktion aus. Es ergeben sich dann für die Größe der Einfuhr, die gewünscht und auch vom nationalpolitischen Standpunkt aus verantwortet werden kann, verschiedene Möglichkeiten. Bezeichnen wir den Konsum (oder Inlandsabsatz) mit K, die Produktion mit P, Einfuhr mit E und Ausfuhr mit A, so kann man diese Möglichkeiten rein schematisch wie folgt darstellen:

1. K kleiner als P

In diesem Fall müßte, da zur Deckung des Bedarfs nicht notwendig, E = 0 sein. Die überschießende Produktion wird ausgeführt. Es ist also

$$a)\ K + A = P.$$

Protektionistische Maßnahmen sind überflüssig, da eine Einfuhr, die dadurch verringert werden soll, nicht besteht. Falls doch derartige Maßnahmen zur Anwendung kommen, dienen sie nur dazu, den als bestehend angenommenen Zustand einer völligen Deckung des Bedarfs aus der Inlandsproduktion zu erhalten. In Wirklichkeit sieht das Bild jedoch anders aus. Es besteht die Möglichkeit — die in den meisten Fällen

[17]) Der administrative Protektionismus — um den gebräuchlichsten Ausdruck zu wählen —, der im allgemeinen nur der Verstärkung der beiden genannten Methoden dient, braucht in diesem Zusammenhang nicht näher erwähnt zu werden.

Wirklichkeit wird —, daß es durch unterschiedliche Höhe der Frachten etc. günstiger ist, an einer Stelle trotzdem einzuführen und dafür an anderer Stelle entsprechend mehr auszuführen. Die zur Deckung des Bedarfs zur Verfügung stehende Menge vergrößert sich also um die Einfuhr. Es ist dann

$$b)\ K + A = P + E.$$

2. K größer als P

In diesem Fall müßte, da die Produktion völlig zur Deckung des Konsums herangezogen werden muß, $A = 0$ sein. Der fehlende Restbedarf wird aus der Einfuhr gedeckt — wenn wir die Möglichkeit einer Vergrößerung der Produktion ausschalten —. Es ist also dann

$$a)\ K = P + E.$$

Wie oben eine zusätzliche Einfuhr, so kann aber auch hier eine zusätzliche Ausfuhr (ebenfalls günstige frachtenpolitische Lage, vorteilhaftere Preisgestaltung auf dem Auslandsmarkt überhaupt etc.) vorhanden sein. Es wäre also, da die Produktion zuzüglich der Einfuhr den Konsum und auch noch die Ausfuhr decken muß, wieder

$$b)\ K + A = P + E.$$

Zusammenfassend können wir also daran festhalten, daß unabhängig von dem Größenverhältnis zwischen Produktion und Konsum der Ausgleich zwischen Gesamtangebot und Gesamtnachfrage immer dargestellt werden kann durch die Formel $K + A = P + E$. Der Ausgleich zwischen Inlandsproduktion und Konsum erfolgt dann durch das verschiedene Größenverhältnis von Einfuhr und Ausfuhr, indem bei größerer Produktion die Ausfuhr gegenüber der Einfuhr entsprechend höher, bei kleinerer Produktion entsprechend niedriger ist. Wir können also die Einfuhr darstellen als das Ergebnis der Größenrelationen von Produktion, Konsum und Ausfuhr. Sie ist

$$E = K + A - P.$$

An dieser Größe E setzen die protektionistischen Maßnahmen an. Wie wirken sie im einzelnen?

Einfuhrverbote. Die noch aus der Zeit des Merkantilismus stammende Praxis der Einfuhrverbote ist zweckmäßig nur im Falle der Gleichung 1 a), d. h., wenn die Einfuhr an und für sich schon gleich Null ist. Sie haben dann den Zweck — den sie vollkommen erreichen —, diesen Zustand auch weiterhin zu erhalten. Auch der Fall 1 b) läßt die Anwendung von Einfuhrverboten noch zu, wenn auch hier schon gewisse in der Gestaltung der Kosten liegende Schädigungen der eigenen Volkswirtschaft eintreten können. Diese könnten jedoch unter Hinweis auf die Tatsache ertragen werden, daß die Produktion in der Lage ist, den Konsum vollkommen zu befriedigen, daß eine Einfuhr also überflüssig sei. Es würde also eine Umlagerung der Produktion sich vollziehen. Der sonst zur Ausfuhr gelangende Teil der Produktion wird dann ebenfalls im Inland abgesetzt.

Auf erheblich mehr Schwierigkeiten stößt jedoch die Anwendung von Verboten, wenn eingeführt werden muß. Verbote lassen keinen Raum für die „notwendige" Einfuhr, sei es zur Deckung des durch die Eigenproduktion nicht im vollen Umfange befriedigten Bedarfs, sei es auch nur, um Kompensationswünschen des Auslandes im Interesse der eigenen Ausfuhr entgegenzukommen. Da eine Verringerung der Ausfuhr in diesem Falle nicht möglich ist, bleibt als einziger Ausweg, wenn der einmal erreichte Stand der Bedarfsdeckung in vollem Umfange erhalten bleiben soll, eine Erhöhung der Inlandsproduktion. Die durch die Verbote entstehende Lücke aber durch eine solche Erhöhung auszufüllen, ist nicht immer möglich. Die Gründe hierfür können einesteils durch natürliche Ursachen gegeben sein — beschränktes Vorhandensein von Bodenschätzen —, können aber auch darin liegen, daß eine derartige Erweiterung der Produktion durch das Fehlen von Kapital und Arbeit — sei dies nun vorübergehend oder dauernd — unterbunden wird. Schließlich ist noch das Moment der „Exportgefährdung" bei der Anwendung von Verboten in einem besonders starken Maße gegeben und bei ihrer Einführung zu berücksichtigen.

Schutzzölle. Wird bei den Einfuhrverboten auch die notwendige Einfuhr verhindert, so besteht bei Schutzzöllen die Möglichkeit, daß die Einfuhr über das Maß des Notwendigen hinaus wächst. Nur bei den sogenannten prohibitiven Zöllen ist dies nicht zu befürchten, diese kommen in ihrer Wirkung insofern den Verboten gleich. Im übrigen aber wird die Sicherung des Absatzes der Inlandsproduktion durch Zölle nicht in dem gewünschten Maße erreicht, da die Menge, die eingeführt werden kann, theoretisch ja nicht begrenzt ist, praktisch allerdings durch die Preisrelation zwischen in- und ausländischen Erzeugnissen. Dies bedingt aber, daß eine Einfuhrbeschränkung durch Zölle nur dann möglich ist, wenn die Zollhöhe so gewählt wird, daß der Gestehungspreis der Auslandsware + Zoll + Fracht + Nebenkosten etwas über dem Inlandspreis des betr. Produktes liegt. Daraus folgt, daß der Zoll seinen protektionistischen Zweck nur erfüllen kann, solange diese Kosten unverändert bleiben, zum mindesten nicht niedriger werden. Bei einem Sinken der Auslandspreise bzw. der Gestehungskosten für Auslandswaren muß der Zoll erhöht werden, um die ursprüngliche Relation wieder herzustellen. Bei einem lange andauernden Preissturz, wie wir ihn in den letzten Jahren erlebt haben, und bei den Preisunterbietungen durch Währungsabwertungen etc. ist die Folge eine Zollheraufsetzung in kurzen Abständen, die neben rein verwaltungstechnischen Schwierigkeiten zu immer kürzeren Laufzeiten der Handelsabkommen führt, die Bindung der Zölle in solchen Abkommen verhindert und damit in die private Kalkulation ein Moment der Unsicherheit hineinträgt. Diese Änderungen rufen aber regelmäßig soviel Interessenten auf den Plan, daß es innerpolitisch oft sehr langer Fristen bedurfte, um eine Erhöhung durchzusetzen, vor allem in einer Zeit, die solche Beschlüsse von Abstimmungen parlamentarischer Körperschaften abhängig machte. Eine Differenzierung der Zollsätze, um aus nationalpolitischen Gründen manche Länder bevorzugen zu können und deren bisherige Einfuhr zum mindesten zu erhalten, wurde unmöglich gemacht durch die in Kraft befindliche Meistbegünstigung.

Durch diese beiden herkömmlichen protektionistischen Mittel wird also das Ziel, die Einfuhr so zu fixieren, daß die Inlandsproduktion in voller Höhe abgesetzt werden kann und nur der Differenzbetrag zwischen Bedarf plus Produktion — Ausfuhr ($E = K + A - P$) eingeführt zu werden braucht, nicht in vollem Umfange erreicht, sei es, daß diese Mittel ihrem Wesen nach nicht dazu geeignet sind, sei es, daß sie die Gesamtheit derart schädigende Wirkungen auslösen, daß ihre Anwendung nicht ratsam erscheint. Konnten sie in normalen Zeiten ihren Zweck noch einigermaßen ausreichend erfüllen — zu Zeiten, in denen der von uns herausgestellte Zweck nicht von der Wichtigkeit wie heute war —, so wurde dies schon mit dem Ende des Weltkrieges anders, als die Abschließungstendenzen wirksam wurden, die wir oben kurz geschildert haben. Sie reichten vollends nicht mehr aus, als mit dem Einbruch der Weltwirtschaftskrise und in Verfolg der Währungswirren die protektionistischen Wellen zur Sturmflut anschwollen.

Es wurden daher protektionistische Methoden entwickelt, die, obwohl teils schon früher bekannt und jetzt nur in ganz erheblich stärkerem Umfang angewandt, zum größten Teil jedoch Erfindungen dieser dem Protektionismus gegenüber durchaus positiv eingestellten Zeit sind. Als besonders charakteristisch schälen sich heraus die Begriffe des administrativen Protektionismus, der Devisenmanipulierung und der Kontingentierung. Bemerkt sei hierbei, daß diese Begriffe im allgemeinen in der Literatur unter dem Namen „administrativer Protektionismus" zusammengefaßt werden, wobei die andern beiden genannten Arten als Teile dieses umfassenden Ausdrucks gesehen werden. Erst in der jüngsten Zeit haben sie auf Grund ihrer zunehmenden Bedeutung eine selbständige Stellung im System der Einfuhrbeschränkungen gefunden.

Das Kontingentierungssystem wird also für fähig gehalten, die protektionistischen Vorteile der Einfuhrverbote und der Schutzzölle zu erbringen, ohne damit aber ihre Nachteile zu verbinden. Der Absatz der heimischen Produktion soll gesichert bleiben, bzw. eine Produktionsvergrößerung soll durch Zurückdrängung der Einfuhr erreicht werden. Andererseits soll aber doch bei den Warengruppen, bei denen ausländische Einfuhr nicht zu entbehren ist, eine Beschränkung dieser Einfuhr auf das unbedingt notwendige Maß möglich sein. Durch diese mengenmäßige Begrenzung soll, da durch geeignete Maßnahmen auch die inländische Produktion in ihrem Ausmaß auf feste Ziffern gebracht und demzufolge das ganze Angebot kontrolliert werden kann, eine den allgemein volkswirtschaftlichen Bedürfnissen gerecht werdende Preisgestaltung erreicht werden. Die Preise — vor allem der landwirtschaftlichen Produkte — sollen von den „Weltmarktpreisen abgehängt" werden.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich aber, daß der Zweck des Kontingentierungssystems nur dann ausreichend erfüllt werden kann, wenn die Höhe der Kontingente gegenüber dem Zustand vor ihrer Einführung herabgesetzt wird. Die Einfuhr muß nicht nur mengenmäßig *begrenzt*, sondern auch mengenmäßig *beschränkt* werden. Dies wird noch deutlicher, wenn wir die oben aufgestellte Formel daraufhin prüfen, wie sich die einzelnen Größen bei einer Veränderung gegeneinander verhalten, bzw.

wie es wünschenswert ist, daß sie sich verhalten. Aus der genannten Formel ergibt sich, daß der Konsum ist gleich

$$K = P + E - A.$$

Wird dieses Gleichgewichtsverhältnis auf der Nachfrageseite, auf die es in diesem Zusammenhang vor allem ankommt, gestört und zwar zunächst dadurch, daß die Nachfrage wächst, so kann zum Ausgleich P größer werden, E größer werden oder aber A entsprechend kleiner — in allen Fällen vorausgesetzt, daß die beiden anderen Faktoren jeweils konstant bleiben. Von diesen drei Möglichkeiten wird von der Wirtschaftspolitik die erste angestrebt; denn weder eine Vermehrung der Einfuhr noch eine Verminderung der Ausfuhr erscheint tragbar. Dies bedingt aber, daß die Einfuhr zum mindesten nicht wächst.

In den letzten Jahren — abgesehen von dem Konjunkturaufschwung seit Ende 1932 — ist aber die Nachfrage nicht nur nicht gestiegen, sondern gesunken. Der Ausgleich kann in diesem Fall durch Verringerung der Produktion, durch Beschränkung der Einfuhr oder durch Forcierung der Ausfuhr herbeigeführt werden. Ist dieses Sinken der Nachfrage in allen Volkswirtschaften spürbar, so hat der Versuch der Ausfuhrsteigerung keine Aussicht auf Erfolg. Die Abschließungstendenzen sind zu stark; auch nur eine Behauptung der Ausfuhr wird nicht immer möglich sein. Um eine Einschränkung der Inlandsproduktion zu vermeiden, bleibt daher nur der Weg einer Einfuhrdrosselung.

Wir sehen also, daß in beiden Fällen, bei Steigen und Sinken der Nachfrage, die Einfuhr zum mindesten gleich bleiben muß, häufiger aber eingeschränkt wird. Dazu kommt noch das nicht nur in Krisenzeiten zu beobachtende, doch gerade in solchen verständliche Bestreben, den Anteil der eigenen Produktion aus bekannten Gründen gegenüber der Einfuhr zu steigern, den Import also nicht nur beim Vorhandensein einer tatsächlichen Verminderung der Nachfrage, sondern auch rein der Tendenz nach zu beschränken.

In dem Falle, daß diese Beschränkung der Einfuhr durch Kontingente erfolgen soll, wird — was wir oben schon angedeutet haben — das Verhältnis zwischen der Einfuhrmenge vor und nach Einführung dieses Systems wichtig: die Summe der Kontingente, die bei restloser Durchführung des Kontingentierungssystems gleich der Einfuhr ist, muß kleiner sein als die Einfuhr vorher. Die Überlegungen, die zu diesem Schluß führen, können ebenso wie für den Warenhandel — den wir nur herausgegriffen haben, weil die Zwangsläufigkeit hier besonders bemerkbar wird — auch für andere Teilgebiete der Wirtschaft angestellt werden, überall da, wo es sich darum handelt, bei nicht planmäßig gewollten Verringerungen einer Seite der Angebots-Nachfragegleichung auch die andere entsprechend zu reduzieren, den so entstehenden Ausfall aber auf die Beteiligten sozusagen „umzulegen". Darin liegt der Unterschied z. B. gegenüber den Heereskontingenten, die wir oben erwähnten. Auf die Größe der Einheit, die hierbei verteilt, kontingentiert wird, kommt es nicht an, es ist unwesentlich, daß sie kleiner wird als vorher. Diese Beschränkung ist aber entscheidendes Merkmal bei den wirtschaftlichen, vor allem bei den außenwirtschaftlichen Kontingenten.

Ein weiteres Merkmal des Kontingents, allerdings von nicht so ausschlaggebender Bedeutung, ist die bewußte und gewollte Verteilung des Ganzen. Wir hatten oben gesehen, daß die Beziehung zwischen diesem Ganzen und der Vielzahl der Bewerber durch eine Verteilung hergestellt wird. Für den Erfolg einer Kontingentierung maßgebend und daher auch für die Definition nicht unwesentlich ist es nun, ob diese Verteilung planmäßig herbeigeführt wird oder ob sie sich im Laufe der Anwendung des Kontingentierungssystems von selbst ergibt. Auch eine bestimmte Angebotsmenge verteilt sich ja irgendwie auf die Nachfrage.

Diese letztere Verteilung erfolgt aber, wenn auch nicht regellos — denn sie steht unter dem Einfluß von Preisgesetzen —, so doch jedenfalls nicht irgendwie von einer übergeordneten Stelle aus geregelt. Gerade dies ist aber beim Kontingentierungssystem der Fall. Die Aufteilung auf die Berechtigten wird nicht nach irgendwelchen regellosen und willkürlichen Gesichtspunkten vorgenommen, sondern erfolgt, bewußt auf die Erreichung eines bestimmten Zieles ausgerichtet, von dazu bestimmten und befähigten Organen des Staates, öffentlich-rechtlicher Körperschaften, der Privatwirtschaft.

Welcher Art dieses Ziel ist, von wem und nach welchen Gesichtspunkten es gesetzt wird, ist bei dieser allgemeinen Fassung des Kontingentsbegriffes nicht von Bedeutung. In der Regel wird es das Streben nach wirtschaftlicher Sicherung und damit nach einer „gerechten", nach „richtiger" Verteilung sein, die „den Belangen der Beteiligten gleichmäßig Rechnung trägt", wobei einerseits dahingestellt werden kann, ob eine solche gerechte Verteilung in Wirklichkeit gewollt wird, als andererseits durchaus die Möglichkeit besteht, daß der Begriff der Gerechtigkeit an sich Wandlungen unterworfen ist. Wieder eine andere Frage ist es, an welche äußeren Merkmale die Verteilung der gegebenen Einheit anknüpft.

Unsere Definition können wir also folgendermaßen formulieren:

Außenhandelspolitische Kontingente sind Ergebnisse einer planmäßig erfolgenden Verteilung, durch welche einem Einzelnen unter Vielen aus einem Ganzen etwas zuteil wird, wobei die Art der Verteilung jeweils verschiedenen, aber fest bestimmten Zielen dient, während die Einführung des Kontingentierungssystems selbst mengenmäßige Beschränkung des Ganzen gegenüber seinem vorherigen Umfang zum Ziele hat.

§ 3. Echte und unechte Kontingentierung.

Der Begriff der mengenmäßigen Beschränkung der Gesamtmenge ist der Eckpfeiler der Definition der Kontingente. Wenn dies öfter übersehen wird, so liegt es daran, daß die größte Beachtung nicht dem ganzen System, sondern dem einzelnen Kontingent geschenkt ist. Deutlich erkennbar ist dies z. B. bei Herzberg[18]). Dieser kommt zu einer ähnlichen Definition, aber bei ihm braucht die Gesamtmenge nur „hinreichend" und nur die Teilmenge, das Kontingent also, fest bestimmt zu sein.

[18]) Arno Herzberg, Der Kontingentsbegriff im Recht, Mannheim 1932 — Seite 3.

Diese Teilmengenbegrenzung ist daher, wie aus obigen Ausführungen hervorgehen dürfte, von untergeordneter Bedeutung, wichtig nur für den Staat, dem ein Kontingent zugesprochen wird. Dann ist allerdings allein die Höhe dieses Kontingents bzw. seine Festlegung für dessen Volkswirtschaft maßgebend. Für den Staat, der Kontingente gewährt, kommt es lediglich auf die Höhe der Summe der Kontingente, auf das Gesamtkontingent an. Da wir die Anwendung der Kontingente nur in Bezug auf den letzteren Fall betrachten, müssen wir aber auch von den Erfordernissen dieses Gesamtkontingents ausgehen.

Diese Beschränkung des Gesamtkontingents muß, wenn es seinen Zweck vollkommen erfüllen soll, absolut sein, d. h., das Gesamtkontingent muß gleich sein der überhaupt vorhandenen Einfuhr. Eine Einfuhr außerhalb des Kontingents darf nicht stattfinden, ist also verboten. Dies ist der Fall bei den Kontingenten, die wir weiter oben als Mengen-, Einfuhr-, Warenkontingente usw. kennengelernt haben, die daher auch teilweise als Abarten von Einfuhrverboten dargestellt werden. Derartige M e n g e n kontingente — wir wollen diesen Ausdruck, der meiner Ansicht nach der Tatsache der mengenmäßigen Begrenzung und Beschränkung auch des Gesamtkontingents am besten Rechnung trägt, in Zukunft anwenden — sind selbstverständlich auch auf allen anderen Gebieten des zwischenstaatlichen Warenverkehrs möglich.

Wir können sie als echte Kontingente bezeichnen, da das protektionistische Ziel der Kontingentierung in ihnen am „echtesten" verwirklicht erscheint.

Unter unechten Kontingenten werden entsprechend negativ all die Arten zusammengefaßt, bei denen eine solche Gleichsetzung von Gesamtkontingent und zu kontingentierender Gesamtmenge nicht stattfindet. Positiv ausgedrückt: Wir können unter unechten Kontingenten solche verstehen, die nur in irgendeiner Beziehung anders behandelt werden als die über sie noch hinaus gehenden Mengen, die vorhanden sind und sein dürfen. So sind Zollkontingente nach dieser Definition unechte Kontingente. Die Summe der einzelnen Zollkontingente ist nicht gleich der Einfuhrmenge. Die Zollkontingente werden vielmehr nur insofern anders behandelt, als auf sie ein niedrigerer Zoll bezahlt zu werden braucht als auf die darüber hinaus gehenden Mengen. Die unechten Zollkontingente können allerdings praktisch zu echten Kontingenten werden, wenn der für die das Kontingent übersteigenden Mengen zu zahlenden Zoll derart hoch ist, daß er prohibitiv wirkt. Auch in diesem Falle wäre dann das Gesamtkontingent gleich der Gesamteinfuhr.

Da es sich bei den unechten Kontingenten um Mengen handelt, die sich von anderen derselben Art nur durch ein bestimmtes, jeweils verschiedenes Merkmal unterscheiden, könnte man sie auch als „qualitative" Kontingente bezeichnen. Als Gegensatz dazu würden dann die echten Kontingente „quantitative" genannt werden können, da auch hierin ihre im Begriff der absoluten Menge liegende Bedeutung zum Ausdruck käme.

Erwähnt sei noch, daß sich die genannten Ausdrücke in der Literatur im allgemeinen nicht finden. Nur Herzberg unterscheidet ebenfalls zwischen echten und unechten Kontingenten. Bei ihm sind diese Begriffe allerdings

wesentlich enger gefaßt. Das Kriterium liegt darin, ob die Forderungen seiner Definition der Kontingente rein formal erfüllt sind oder nicht, wobei er die Frage der Übereinstimmung des Gesamtkontingents mit der Gesamtmenge des zu kontingentierenden Verkehrsobjektes außerhalb der Betrachtung läßt.

§ 4. Vertragliche und autonome Kontingentierung.

Grundsätzlich kann man unterscheiden vertragliche und autonome Kontingentierung. Im ersten Falle entsteht durch die vertragliche Kontingentierung ein doppelseitiges Rechtsverhältnis, das seinem Entstehen nach in die Kategorie des Völkerrechts fällt. Ohne auf die dadurch sich begründenden Rechtsfragen und Einzelheiten näher einzugehen, kann gesagt werden, daß damit der kontingentierende Staat die Pflicht auf sich nimmt, die Ausnutzung des zustandegekommenen Kontingents zuzulassen. Andererseits erhält der Staat, dem das Kontingent zugestanden wird, das Recht, das Kontingent in der bewilligten Höhe auszunutzen. Er hat einen völkerrechtlichen Anspruch darauf, der genau so zu werten ist wie jeder andere auf Innehaltung eines völkerrechtlichen Vertrages.

Autonome Kontingente entstehen aus dem allgemeinen Hoheitsrecht des Staates heraus. Der Staat ist kraft seiner Souveränität in der Lage, auf allen Gebieten rechtsverbindliche Gesetze zu erlassen. Er kann also einseitig und ohne auf die Wünsche und Interessen anderer Rücksicht zu nehmen in Ausübung dieses seines Hoheitsrechtes z. B. Einfuhrbeschränkungen anordnen derart, daß von einer bestimmten Warenmenge nur ein Bruchteil der früheren Einfuhr in das Staatsgebiet eingeführt werden darf. Es liegt also hier kein zweiseitiger Vertrag mit genauer Abgrenzung von Rechten und Pflichten vor, sondern einseitige staatliche Rechtssetzung. Diese richtet sich rechtlich nur gegen die inländischen Importeure, greift natürlich wirtschaftlich in die zwischenstaatlichen Beziehungen ein. Entscheidend ist, daß bei den autonomen Kontingenten der Anspruch auf Ausnutzung des Kontingents wegfällt.

Entsprechend dieser verschiedenen Entstehungsart ist auch die wirtschaftliche Wirkung, soweit sie hiervon berührt wird, eine andere bei den vertraglichen Kontingenten als bei den autonomen. Dies läßt sich zunächst auf die bei beiden Arten verschiedene Bemessung der Kontingente zurückführen. Diejenigen vertraglicher Natur kommen auf der Grundlage des do—ut—des Prinzips zustande, sie werden ausgehandelt. Der Staat A bietet auf die Forderung des Staates B die Hälfte, und man einigt sich dann irgendwo auf der goldenen Mittellinie. Nur selten wird die politische und wirtschaftliche Abhängigkeit eines Partners von dem anderen so groß sein, daß er die Bedingungen des anderen ohne Einschränkungen anzunehmen gezwungen ist. Um Gegenleistungen zu erhalten, muß das Angebot schon so bemessen werden, daß es für den Vertragsgegner einen Wert darstellt, um dessentwillen er seinerseits Zugeständnisse machen muß. Diese werden oft größer sein, als es aus protektionistischen Gründen wünschenswert erscheint und zweckmäßig ist. Dieser „Nachteil" ist bei den autonom festgesetzten Kontingenten nicht in demselben Maße zu befürchten, da ja die Höhe dieser Kontingente eben so festgesetzt werden

kann, daß das protektionistische Ziel gerade erreicht wird. Diesem Vorteil, daß die Höhe nach freiem Ermessen festgesetzt werden kann, steht allerdings gegenüber, daß eine — wenn auch noch so geringbemessene, so doch vertraglich gesicherte — Gegenleistung eines anderen Staates fehlt. Dieser käme ohne eigene Opfer in den Genuß des Kontingents. Eine Ausnahme bildet der Fall, daß die Kontingente auch autonom und ohne Anwendung der Meistbegünstigungsklausel verteilt werden und der betreffende Staat dabei nicht bedacht wird. Jedoch auch diese Maßnahme ist ein zweischneidiges Schwert, da in diesem Fall von den betroffenen Staaten ähnliche Gegenmaßnahmen ergriffen werden, die eine gleiche Drosselung der Ausfuhr des kontingentierenden Staates verursachen. Damit wird aber der Zweck des autonomen Kontingents, erhöhte Sicherung der eigenen Produktion, auch in Bezug auf ihren Exportanteil, weitgehend in das Gegenteil verkehrt. Dies alles ist jedoch eine Tatfrage, sie läßt sich sicher nur aus den Erfahrungen des Einzelfalles beantworten.

Es liegt im Wesen der Kontingente, daß sie — wenn einmal beschlossen — mit möglichster Beschleunigung eingeführt bzw. bereits eingeführte hinsichtlich ihrer Höhe ohne große Verzögerungen abgeändert werden können. Bedingt wird dies durch die mit gleicher Schnelligkeit eintretenden Preisveränderungen auf dem Weltmarkt, durch von heute auf morgen erfolgende Währungsabwertungen u. a. m. Verhandlungen nehmen erfahrungsgemäß immer viel Zeit in Anspruch. Bis zu ihrer Beendigung kann es möglicherweise schon zu spät sein. Um dies zu verhindern, sind autonome Kontingente geeigneter als vertragliche. Vor allem da, wo — wie in den meisten Ländern — Ermächtigungsgesetze bestehen, ist eine schlagartige Einführung und Abänderung möglich. Dem stehen aber auch in diesem Falle die oben geschilderten Nachteile gegenüber.

Ein weiterer Unterschied, der auf das wirtschaftliche Gebiet ebenfalls zurückwirken kann, besteht darin, daß vertragliche Kontingente ihrer Höhe nach zum mindesten den Vertragspartnern, wenn auch nicht immer der Öffentlichkeit, bekannt sind. Bei autonomen Kontingenten braucht dies nicht notwendig der Fall zu sein, da hierbei die Höhe in internen Anweisungen an die betreffenden Verwaltungsstellen bekannt gegeben wird. Auf diese Weise konnte es z. B. vorkommen, daß die Schweiz drei Wochen nach Einführung von Kontingenten bekannt geben konnte, für einige Waren sei das Kontingent bereits erschöpft. Durch derartige Vorkommnisse können empfindliche Störungen in den Ausfuhrdispositionen der betreffenden Industrien herbeigeführt werden.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß das protektionistische Ziel durch autonom festgesetzte Kontingente in einem höheren Maße erreicht wird als durch vertragliche. Dem stehen aber auch größere Nachteile gegenüber. Die auf einen Ausgleich hinstrebende Praxis hat sich daher so geholfen, daß zunächst klein bemessene autonome Kontingente eingeführt wurden. Gleichzeitig gab man bekannt, daß man zu Verhandlungen mit den betroffenen Staaten über die Höhe der ihnen zugeteilten Kontingente grundsätzlich bereit sei. Vor allem Frankreich, in der letzten Zeit auch Italien, hat diesen Weg mit Erfolg gewählt.

II. Die Kontingentierung im reinen Warenverkehr.

A. Möglichkeit zur Kontingentierung.

Wie schon eingangs erwähnt wurde, ist in der zwischenstaatlichen Wirtschaftspolitik der Außenhandel, d. h. der reine Warenverkehr, zwar nicht das einzige, aber doch das Gebiet, auf dem das Kontingentierungssystem am häufigsten angewandt wird. Der Einfluß dieser Tatsache geht so weit, daß in der Literatur, vor allem auch in Wirtschafts- und Tageszeitungen und im täglichen Sprachgebrauch, die Ausdrücke Kontingent, Kontingentierung usw., von einzelnen Ausnahmen abgesehen, nur in Bezug auf diesen Teilausschnitt der allgemeinen Außenwirtschaftspolitik angewandt werden. Der Grund hierfür liegt außer dieser, man möchte sagen Unterschätzung der Bedeutung der Kontingentierung vor allem auch darin, daß auch heute noch vielfach die Begriffe äußerer „Wirtschafts"- und „Waren"-verkehr nicht nur nicht mit der genügenden Schärfe getrennt, sondern sogar gleichgesetzt werden, eine Annahme, deren Unrichtigkeit bereits dargelegt werden konnte.

Die Bedeutung der Kontingentierung für den Außenhandel beruht einmal auf der überragenden Stellung, die dieser der Größenordnung nach unter den anderen Elementen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs einnimmt, wie ein Blick auf die Zahlungsbilanz eines jeden Landes zeigt. Andererseits ist beim Warenverkehr die Möglichkeit der Anwendung der Kontingentierung am ehesten gegeben. Eben weil es der Warenverkehr mit Waren zu tun hat, deren Menge nach Gewicht, Raumgehalt, Stückzahl gemessen werden kann, ist eine Begrenzung und Aufteilung dieser Mengen — eine Voraussetzung zur Einführung von Kontingenten — ohne Schwierigkeit möglich. Die Festsetzung der Größen, in denen sich das Kontingent bewegen muß, um seinen Zweck zu erfüllen, ist dank der hoch entwickelten und fortlaufend durchgeführten Erhebungen an den Zollgrenzen mit genügender Exaktheit durchzuführen. Schon z. B. bei der Kapitalein- und -ausfuhr, deren Größenverhältnisse wenigstens theoretisch festgestellt werden können, sind diese Vorteile nicht im gleichen Maße gegeben.

B. Durchführung des Kontingentierungssystems.

§ 5. Arten der Kontingentierung.

1. Zollkontingente.

Grundsätzlich sind Kontingente sowohl als Mittel der Einfuhrhemmung — also protektionistisch i. e. S. — als auch als Versuche zur Ver-

hinderung unerwünschter Ausfuhr denkbar. Der zweite Fall, der naturgemäß bedeutend weniger wichtiger ist, soll in einem besonderen Abschnitt zusammenfassend dargestellt werden. Wir betrachteten hier also zunächst nur die Einfuhrkontingente.

Die vielen Kontingente bzw. kontingentsähnlichen Formen, die bei der Regulierung der Einfuhr im Sinne einer Verminderung derselben zur Anwendung kommen, lassen sich in zwei typische Gruppen gliedern, in die Zollkontingente und in die Mengenkontingente. Gehen wir von der Unterscheidung in echte und unechte Kontingente aus (vgl. § 3), so gehören die ersteren zweifellos zu den unechten Kontingenten. Das bedeutet also, daß eine Einfuhr über das Kontingent hinaus theoretisch möglich ist. Der Unterschied gegenüber dieser sonstigen Einfuhr besteht nur darin, daß das Zollkontingent zu einem ermäßigten Zollsatz eingeführt werden kann. Also nicht die Erhebung eines Zolles überhaupt — wie man aus der Bezeichnung „Zoll"-kontingent vielleicht schließen könnte — ist das Wesentliche, sondern die Differenzierung der Zollsätze.

Die verschiedenen Definitionen des Zollkontingents wurden bereits in § 2 dargestellt. Erwähnt sei noch eine den praktischen Bedürfnissen Rechnung tragende Formulierung im deutsch-italienischen Handelsvertrag vom 31. 10. 1925 — im Schlußprotokoll zu Art. II, I — (RGBl. 1925, Teil II, Seite 1020): „Es besteht Einverständnis darüber, daß Zollvergünstigungen, die ein vertragschließender Teil einem dritten Lande in der Form von mengenmäßig begrenzten Zugeständnissen einräumt oder künftig einräumen wird, von dem anderen Teil in denselben Grenzen und zu denselben Bedingungen in Anspruch genommen werden können".

Nach der Art der genannten Formulierungen erscheint es zunächst, als ob Zollkontingente nicht protektionistischen Zielen, söndern im Gegenteil dazu dienen sollten, den Warenverkehr zwischen den einzelnen Ländern zu erleichtern. So ist auch im deutsch-italienischen Handelsvertrag von „Zugeständnissen" die Rede. In der Tat tritt dieser Zweck der Handelserleichterung auch bei den ersten Zollkontingenten, die ja schon in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts auftreten, deutlich hervor. Es war die Zeit, in welcher die allgemeine handelspolitische Zielsetzung an freihändlerischen Idealen orientiert war. Die Wirkungen der Meistbegünstigung, auf die auch hinsichtlich ihres Zusammenhanges mit den Zollkontingenten noch näher einzugehen sein wird, dürfen jedoch hierbei nicht übersehen werden. Man wollte Zollherabsetzungen. Durch die Meistbegünstigung wurden aber solche Erleichterungen verallgemeinert und kamen auch solchen Handelspartnern zu Gute, die zur Erlangung dieser Vorteile keinerlei Zugeständnisse gemacht hatten. Um die Zolldecke wenigstens etwas zu durchbrechen und trotzdem einen gewissen unumgänglich notwendigen Schutz der einheimischen Produktion zu erzielen, wurden solche Zugeständnisse nur für einen bestimmten Teil der Einfuhr gewährt. Dieser Teil konnte aber dann auch zu wirklich niedrigeren Zollsätzen, also auch niedriger im Verhältnis zu den bis dahin in Kraft befindlichen, ausgenutzt werden.

Daneben wurden Zollkontingente auch noch zu anderen Zwecken angewandt. Als Beispiel seien die in den Handelsprovisorien zwischen Deutsch-

land und Frankreich zwischen 1925 und 1927 — bis zum Abschluß des endgültigen Handelsvertrages vom 17. 8. 1927 — vereinbarten herangezogen. Bekanntlich stand der deutsch-französische Außenhandel, wie der deutsche Außenhandel überhaupt, bis zum 10. Januar 1925 im Zeichen der Diskriminierung Deutschlands durch den ihm aufgezwungenen einseitigen Meistbegünstigungszwang gegenüber den Feindbundstaaten. Mit dem Wegfall dieser Beschränkung wurden die Waren aller der Länder, welche zu dem genannten Termin nicht in einem Handelsvertragsverhältnis mit Deutschland standen, zu den autonomen Sätzen des deutschen Zolltarifs abgefertigt. Zu den davon betroffenen Staaten gehörte auch Frankreich. Der Warenaustausch mit diesem ging daher ganz beträchtlich zurück. Obwohl auf beiden Seiten der Wille vorhanden war, diesem unerfreulichen Zustand durch Herstellung eines Vertragsverhältnisses abzuhelfen, stellten sich der Verwirklichung — vor allem durch das Fehlen eines als Verhandlungsgrundlage geeigneten französischen Zolltarifs — erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Um für diese Zwischenzeit den durch die autonomen Zollsätze empfindlich beeinträchtigten Handel etwas zu beleben, sicherte man sich gegenseitig die Anwendung des niedrigeren Vertragszollsatzes unter Beschränkung auf bestimmte Mengen — eben auf die Kontingente — zu.

In diesem Fall tragen die Zollkontingente ausgesprochen provisorischen Charakter. Sie dienten in erster Linie dem Ziele, die eigene Stellung in zukünftigen Verhandlungen nicht zu präjudizieren, erst darüber hinaus als ausgesprochene Kampfmaßnahmen. Sie sind nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck und hätten daher auch nach Abschluß des endgültigen Vertrages vom 17. 8. 1927 wieder verschwinden müssen. Wenn dies vor allem von französischer Seite aus nicht geschehen ist, so ist dies darauf zurückzuführen, daß mit dem Eintreten anderer, die handelspolitischen Beziehungen grundlegend verändernden Ereignisse auch der Wunsch nach Beibehaltung der Zollkontingente — in etwas veränderter Form — verbunden war.

Spricht man dagegen heute von Zollkontingenten, so versteht man darunter ohne weiteres Maßnahmen, die ausgesprochen protektionistischen Charakter tragen. Wie kommt dieser Gegensatz zu der oben erwähnten Tendenz der Zollkontingente zustande?

Man darf nicht vergessen, daß das Merkmal des Zollkontingents nur in dem Nebeneinanderbestehen von zoll„begünstigter" und zoll„nichtbegünstigter" Einfuhr besteht, daß aber über die Höhe der Zollsätze in der Definition nichts allgemeingültiges enthalten ist. Mit einer Verdoppelung oder Verdreifachung dieser Sätze ist aber der Schritt über die Brücke vom einfuhrerleichternden zum einfuhrhemmenden Zollkontingent getan. Das heißt also mit anderen Worten: Die Festsetzung von Zollkontingenten kann — unabhängig von ihrer Größe — in der Weise erfolgen, daß der bestehende Zollsatz als Basis genommen und der Satz für das Kontingent niedriger festgesetzt wird. Andererseits kann aber ebenso gut der Satz für das Kontingent dem bestehenden Zollsatz gleichbleiben und die das — auch jetzt noch „begünstigte" — Kontingent übersteigende Einfuhrmenge mit einem weit höheren Zollsatz belegt, ja

durch prohibitive Zollsätze verhindert werden. Es leuchtet ein, daß auf diese Weise das ursprünglich als ganz anderes wirkend gedachte Kontingent zu einem ausgesprochenen Mittel der Einfuhrhemmung wird.

Wir können also unter den Zollkontingenten — angefangen mit den am wenigsten protektionistisch wirkenden — folgende Arten unterscheiden:

Zollkontingent zollfrei

1. sonstige Einfuhr: niedriger (Vertrags)Zollsatz
2. sonstige Einfuhr: prohibitiver Zoll

Zollkontingent zollbegünstigt

3. sonstige Einfuhr: niedriger (Vertrags)Zollsatz
4. sonstige Einfuhr: prohibitiver Zoll.

Die Fälle 1) und 2) werden in der handelspolitischen Praxis im allgemeinen nicht vorkommen. Dies ist allein schon durch das Interesse des Staates bedingt — wenn man von einigen besonders gelagerten Ausnahmen absieht —, der in den Zöllen eine seiner größten Einnahmequellen besitzt, auf deren Inanspruchnahme er nur in unbedingt notwendigen Fällen verzichten wird. Da im Gegensatz zu früher der protektionistische Charakter des Zollkontingents immer mehr in den Vordergrund getreten ist und als Hauptgrund zu seiner Einführung angesehen werden kann, dürfte der Fall 4) am häufigsten anzutreffen sein, daß also das Kontingent selbst schon mit einem verhältnismäßig hohen Zollsatz belastet ist, der sich für die das Kontingent übersteigende Einfuhrmenge zu einem unbeschränkt prohibitiv wirkenden steigert. Dies ist festzuhalten für unsere Untersuchung über die wirtschaftlichen Wirkungen der Zollkontingente.

2. Mengenkontingente.

Im Gegensatz zu den Zollkontingenten, die wir zu der Gruppe der unechten Kontingente rechnen mußten, stellt das Mengenkontingent den eigentlichen Idealtyp des Kontingents an sich dar, es ist „echtes" Kontingent. Bei dieser Gelegenheit sei nochmals darauf hingewiesen, daß der Ausdruck Mengenkontingent nicht etwa — wie bei Taegener und Greiff[1]) — als Gegensatz zum Wertkontingent angewandt wird, sondern zur Kennzeichnung einer protektionistischen Methode, die unserer oben herausgestellten Definition des Kontingents am vollkommensten entspricht. Mengenkontingentierung bedeutet also, daß „die Einfuhr einzelner Produkte auf bestimmte Mengen beschränkt wird, die das betreffende Land autonom für einen bestimmten Zeitraum festsetzt. Mengenkontingente sind somit die als Ausnahmen von einem Einfuhrverbot durch einen Staat einem andern erteilte Erlaubnis, eine bestimmte Höchstmenge von einer bestimmten Ware innerhalb eines bestimmten Zeitraumes einzuführen, und zwar unabhängig von den für die Einfuhr geforderten Zöllen"[2]). Es kommt hier richtig zum Ausdruck — wie auch in der oben erwähnten Definition der

[1]) Vgl. Seite 10.

[2]) Kontingente, was sie sind u. wie sie wirken, Schriften des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik e. V. Berlin 1933 — Seite 7 —.

Kontingente des Warenverkehrs von Plaut[3]) —, daß Mengenkontingente und Zollkontingente aus anderen Wurzeln stammen. Dieses stellt eine Weiterbildung bzw. Neubildung der Zollpolitik dar, während jenes der weit mehr protektionistischen Politik der Einfuhrregelung verwandt ist.

Der Unterschied zwischen beiden Arten, der immer wieder betont und hervorgehoben werden muß, liegt also darin, daß die Summe der einzelnen Zollkontingente, das Gesamtkontingent, die mit der gesamten Einfuhrmenge nicht notwendigerweise identisch zu sein braucht, wenn auch in der Praxis weitgehende Annäherungen zwischen diesen beiden Größen bei entsprechender Anwendung der Zollkontingente häufig vorhanden sein werden, während die theoretische und praktische Übereinstimmung dieser beiden Größen gerade das Wesentliche des Mengenkontingents ausmachen.

Wenn man auch nicht behaupten kann, daß die Höhe des Zollsatzes bei den Mengenkontingenten gar keine Rolle spielt, so doch nicht die entscheidende; wichtiger und ausschlaggebender sind vielmehr die schutzpolitischen Gesichtspunkte. Jedoch auch schon aus fiskalischen Gründen ist es im allgemeinen nicht ratsam, die Zusicherung eines Mengenkontingents mit der zollfreier Behandlung zu verbinden. Der Einnahmeausfall, der auf diese Weise dem Staat entstehen würde, wäre in vielen Fällen schon an sich schwer zu ertragen. Dazu kommt aber noch, daß die Kontingentierung allgemein oder vorwiegend in Krisenzeiten eingeführt wird, in denen an und für sich ein Rückgang der sonstigen Einnahmen des Staates, vorwiegend an Steuern, eintritt und auf irgend einen Ausgleich drängt. Trotzdem ist die Frage des Zolls nicht maßgeblich.

Die Möglichkeiten zur Verringerung der Einfuhr, die bei Zollkontingenten allein von der entsprechend festgesetzten Zollhöhe abhängen, sind beim Mengenkontingent allein schon dadurch gegeben, daß die Menge der einzuführenden Waren auf ein nach bestimmten Gesichtspunkten festzulegendes Maß beschränkt wird. Sie gestatten, die Höhe des Kontingents oder, richtiger gesagt, des Gesamtkontingents derart zu bestimmen, daß das protektionistische Ziel, Erhaltung und Vergrößerung der einheimischen Produktion, voll gewahrt bleibt, während daneben noch Raum bleibt für die notwendige Einfuhr.

Eine Entscheidung über die Frage, ob dem Wesen der Mengenkontingentierung eine entweder nur vertragliche oder nur autonome Einführung entspricht, ist generell nicht zu fällen. Insbesondere hängt dies davon ab, ob im einzelnen Fall überhaupt die Möglichkeit gegeben ist, sie autonom festzusetzen. Dies wird dann der Fall sein, wenn die handelspolitische Position eines Staates derart stark ist, daß er bei der Bemessung des Kontingents auf die Wünsche und Interessen anderer keine oder nur geringe Rücksicht zu nehmen braucht, wobei die Frage, ob eine solch günstige Sachlage jemals möglich sein wird, dahingestellt bleiben kann. Der gewöhnliche Gang der Dinge ist, daß, wenn Kontingente autonom festgesetzt werden, dabei gleichzeitig die Versicherung abgegeben wird, daß eine

[3]) Vgl. Seite 9.

Änderung der Höhe der Kontingente späteren Handelsvertragsverhandlungen vorbehalten wird. Unbestreitbar ist, daß eine absolut autonome Regelung dem protektionistischen Zweck am meisten entspricht. Nur auf diesem Wege ist die als Ziel dargelegte Formel $E = K + A - P$ in vollem Umfange zu verwirklichen. Die Gefahren, die dabei der eigenen Volkswirtschaft durch entsprechend schärfere Gegenmaßnahmen der betroffenen Staaten drohen, dürfen aber nicht unterschätzt werden. Wie die Erfahrung gezeigt hat, spielt gerade auf dem Gebiete der sogenannten „Exportgefährdung" die psychologisch leicht erklärliche Gereiztheit, die aus der Verärgerung über das Nicht-einmal-gefragt-werden erwächst, eine bedeutende Rolle. Es sei nur erinnert an die Folgen der autonomen Regelung der deutschen Buttereinfuhr, die zu bekannt sind, als daß sie hier noch einmal erwähnt werden müßten.

§ 6. Technik.

Um den Erfolg einer wirtschaftspolitischen Maßnahme sicherzustellen, bedarf es neben einer gründlichen theoretischen Kenntnis und Voraussicht der Wirkungen und Gegenwirkungen auch einer gewissen mehr technischen, handwerksmäßigen Meisterung der Aufgaben, welche durch die Umsetzung der als richtig erkannten Form in die Praxis bedingt sind. Es sind die Aufgaben, die an die verantwortlichen staatlichen Stellen herantreten, sobald eine prinzipiell zustimmende Entscheidung über Einführung oder Nichteinführung der Kontingentierung gefallen ist und es sich nun darum handelt, diese Einführung unter Berücksichtigung und Ausnutzung der besonderen Verhältnisse — die in jedem Land, ja in jedem einzelnen Fall anders liegen — vorzunehmen. Dazu möchte ich rechnen die Festsetzung der Höhe des Kontingents, die Wahl zwischen den verschiedenen Möglichkeiten der Verteilung des Kontingents auf die einzelnen Einfuhrländer, aber auch auf die inländischen Importeure, u. U. die Sicherstellung der Ausnutzung des Kontingents und schließlich auch die Gewährleistung einer möglichst rationell und reibungslos funktionierenden Bewirtschaftung. Es handelt sich hierbei um Entscheidungen, deren Bedeutung nach außen nicht einmal allzusehr hervortritt, aber trotzdem sehr groß ist. Auf einem anderen Gebiet, dem der Devisenbewirtschaftung, hat es sich gezeigt, daß gerade eine glückliche Lösung dieser Fragen zum Gelingen staatlicher Eingriffe viel beitragen kann. Eine allzu bürokratische und schwerfällige Handhabung an und für sich schon umständlicher gesetzlicher Bestimmungen kann den unumgänglich notwendigen Warenverkehr wegen der psychologisch leicht zu erklärenden Abneigung der Beteiligten gegen Zwangseingriffe mehr hemmen als manche protektionistische Maßnahme.

1. Höhe der Kontingente.

Das wichtigste Problem dieser Art ist zweifellos die Höhe der Kontingente. Wie groß diese theoretisch sein muß, wie sie für die Erfüllung des Kontingentierungszweckes am vorteilhaftesten ist, wurde bereits ge-

sagt[4]). Ebenso selbstverständlich wie diese Forderung dürfte aber auch sein, daß ihre restlose Erfüllung nicht oder nur in Ausnahmefällen möglich ist.

Bei der Aufstellung der Formel $E = K + A - P$ waren wir von der Voraussetzung ausgegangen, daß einmal die Feststellung der Größen der genannten Faktoren möglich, daß aber auch die darauf erfolgende, auf Vertrag oder auf Verordnung beruhende Inkraftsetzung der Größe E = Gesamtkontingent gerade in dieser und keiner anderen Höhe allein von der Macht des betreffenden Staates abhängig sei. Diese Voraussetzungen sind jedoch bei einer die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigenden Betrachtung kaum gegeben. Schon die nie auch annähernd genau vorauszusehenden Veränderungen von Angebot und Nachfrage in den einzelnen Waren und Warengruppen, die nicht nur von allen möglichen vorübergehenden oder strukturellen Erscheinungen abhängig sind, sondern auch funktionell von einander, lassen eine Größenbestimmung des Kontingents in der theoretisch wünschenswerten Höhe als zum mindesten sehr fraglich erscheinen. Dazu kommt noch, daß die Entscheidung des kontingentierenden Staates nicht von der Berücksichtigung nur der eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse, sondern auch von den Wünschen des betroffenen Auslandes mit beeinflußt wird. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß aus diesem Grunde die Kontingente oft viel höher werden als notwendig. Der Gegner wird auf diese Weise zu Gegenleistungen bestimmt. Dann aber auch, muß dem Ausland allgemein die Möglichkeit zur Einfuhr gegeben werden, damit dieses wiederum als Abnehmer von einheimischen Waren auf dem Markt überhaupt erscheinen kann. Auch der Satz, daß auf die Dauer Ausfuhr nur durch Einfuhr bezahlt werden kann wie umgekehrt Einfuhr nur durch Ausfuhr, wird dem Gegner zwar gern als Argument zur Erlangung von handelspolitischen Vorteilen entgegengehalten, aber ebenso gern vergessen, wenn es sich um die teilweise Preisgabe eigener Interessen handelt.

Die schon aus diesen Gründen bestehenden Schwierigkeiten vergrößern sich, wenn wir die Wirkungen der Meistbegünstigungsklausel in Betracht ziehen. Ohne auf Wesen und Inhalt dieser Formel hier näher eingehen zu wollen[5]), soll hier nur kurz gesagt sein, daß sie auch heute noch einen in fast allen Handelsverträgen anzutreffenden Bestandteil dieser Verträge bildet. Ihre Auswirkungen müssen daher auch bei jeder Kontingentierung beachtet werden.

Auf Grund der Meistbegünstigungsklausel genießt jeder der meistbegünstigten Staaten dieselben Vorteile hinsichtlich der handelspolitischen Behandlung wie der z. Zt. am besten behandelte. Sie bezweckt also eine Angleichung der Wettbewerbsvoraussetzungen. Für den Staat, der seine Einfuhr schützen will, ist es entscheidend, daß er bei Bestehen dieser Klausel Vergünstigungen, die er einem Land gegen Zugeständnisse dieses Landes gewährt, auch allen meistbegünstigten Staaten einräumen muß, ohne daß er von diesen entsprechend entschädigt wird.

---

[4]) Vgl. Seite 15 / 16.

[5]) Eine eingehende Betrachtung soll dem Abschnitt „Kontingentierung und Meistbegünstigung" vorbehalten bleiben.

Um diese Nachteile zu vermeiden, hatte sich, insbesondere in Deutschland, der Brauch herausgebildet, daß wichtige Handelsvertragsverhandlungen mit mehreren Ländern möglichst auf dieselbe Zeit gelegt wurden, sodaß die damals vor allem in Frage kommenden Zollherabsetzungen gleichzeitig mit mehreren Ländern ausgehandelt werden konnten. Dies war aus den verschiedensten wirtschaftlichen und politischen Gründen nach dem Weltkriege und besonders in der Krisenzeit nicht mehr im gleichen Maße möglich, vor allem auch eine längere Festlegung durch vertragliche Bindungen infolge der fortwährend schwankenden Wirtschaftsverhältnisse nicht zweckmäßig.

Es mußte also ein neues Mittel gefunden werden. Es fand sich im Kontingentierungssystem, das in diesem Zusammenhang also nicht als rein protektionistische Kampfmaßnahme, sondern als „Verhandlungskontingent", wie man es nennen kann, in Erscheinung tritt. Seine Anwendung ging folgendermaßen vor sich: Zur Förderung der Ausfuhr oder aus anderen Gründen wurden Zollermäßigungen bzw. Lockerungen von Einfuhrverboten in Erwägung gezogen in der Hoffnung, das Ausland zu entsprechenden Zugeständnissen veranlassen zu können. Um aber diese Zugeständnisse auch tatsächlich zu erhalten, wurden die eigenen zunächst nach Kündigung des Handelsvertrages mit solchen Ländern ausgehandelt, deren Einfuhr in der betreffenden Ware nicht ausschlaggebend für die Gesamteinfuhr dieser Ware war, gleichzeitig wurden sie auf eine Warenmenge begrenzt, die den Ausfuhrinteressen dieses Lieferstaates zwar voll entsprach, aber nicht denen der Haupteinfuhrländer. Auf Grund der Meistbegünstigungsklausel genossen diese zwar auch die dem Vertragsland eingeräumten Vorteile, aber eben nur hinsichtlich des vereinbarten Kontingents (Zollkontingent!). Wollten sie eine ebenso günstige Behandlung ihrer ganzen Einfuhr erreichen, so mußten sie diese mit gleichen Zugeständnissen erkaufen. War dies geschehen, so hatte das Verhandlungskontingent seine Berechtigung verloren. Beispiele hierfür bringt u. a. Taegener[6]).

Aus ähnlichen Überlegungen heraus wird diese Art der Kontingente auch angewandt, wenn man sich für bevorstehende Handelsvertragsverhandlungen nicht festlegen, aber trotzdem für die Zwischenzeit den vordringlichsten Wünschen der beteiligten Industrien des eigenen sowie auch des Vertragslandes entgegenkommen will.

In allen diesen Fällen ist die Bestimmung der Höhe der Kontingente also von Überlegungen abhängig, die völlig verschieden sind von denen, als deren Ergebnis wir die Soll-Höhe der Kontingente formuliert hatten. Diese Verschiedenheit ließe sich aber aus dem etwas anders gearteten Zweck der Verhandlungskontingente und denen der protektionistischen Kontingente erklären. Jedoch auch bei den letzteren stimmt die Soll- mit der Ist-Höhe, wenn die Bezeichnungen erlaubt sind, selten überein. Der Grund hierfür liegt außer in der Tatsache, daß eben nicht nur die Belange des kontingentierenden Staates, sondern auch die der betroffenen Staaten berücksichtigt werden müssen, — auch bei autonomen Kontingenten ist dies

[6]) Taegener, a.a.O. Seite 51, 54 ff.

der Fall — auch wiederum in der verallgemeinernden Wirkung der Meistbegünstigungsklausel.

Wenn nur ein Gesamtkontingent festgesetzt zu werden braucht, eine Aufteilung also garnicht erfolgt, ist die Höhe des Kontingents — abgesehen davon, ob diese selbst „richtig" ist — von vornherein bestimmt. Wird dagegen, wie in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle, zunächst irgendeinem Staat gegenüber ein Einzelkontingent festgelegt, der meistbegünstigt behandelt wird, so ergibt sich die Höhe des Gesamtkontingents erst aus einer Multiplizierung des Einzelkontingents mit der Anzahl der meistbegünstigten Staaten — wenn diese mit einer solchen Vereinfachung der Zuteilung einverstanden sind. Schon bei einem Einverständnis aller Beteiligten bereitet aber die Bemessung des dem ersten Staat eingeräumten Kontingents Schwierigkeiten; diese Menge wird in den meisten Fällen nicht mit der von diesen verlangten übereinstimmen. Etwaige Zugeständnisse diesem einen Staat gegenüber wiegen aber umso schwerer, je mehr sich die Höhe des Zugeständnisses je nach der Zahl der meistbegünstigten Staaten vervielfacht.

Nun verlangen aber die Staaten, deren Anteil an der Einfuhr in der kontingentierten Ware ein Vielfaches der des ersten Staates betragen hat, auch eine entsprechende Berücksichtigung vom Standpunkt einer „gerechten" Verteilung aus. Unter diesem Gesichtspunkt ist die „richtige" Bemessung der Höhe jener ersten Zuteilung des Kontingents noch wichtiger, ihr Ergebnis wird entscheidend für den Erfolg der ganzen Maßnahme.

Der Ausweg aus all diesen Schwierigkeiten scheint allein in einer autonomen Festsetzung des Gesamtkontingents sowohl wie der Einzelkontingente zu liegen. In diesem Fall kann der Staat die Höhe des Gesamtkontingents seinen eigenen Bedürfnissen entsprechend festsetzen und dieses Kontingent unter die einzelnen Lieferstaaten so verteilen, wie er es für am zweckmäßigsten hält bzw. wie es seiner Meinung nach dem Prinzip der Gerechtigkeit am ehesten entspricht. Noch einfacher wäre dies bei ausgeschalteter Meistbegünstigungsklausel. Aus diesem Grunde ist auch von verschiedenen Staaten — vor allem Frankreich verfolgte diesen Gedanken einige Zeit sehr lebhaft — eine Kündigung aller Meistbegünstigungsverträge und ihr Ersatz durch ein restlos durchgeführtes Kontingentierungssystem erwogen worden. Die hieraus entstehenden Nachteile waren aber immer so groß und führten im Ganzen gesehen zu einer derartigen Verschlechterung der Handelsbilanz, daß diese Bestrebungen im Versuchsstadium stecken geblieben sind oder nach kurzer Zeit doch wieder aufgegeben wurden. So zeigt sich auch hier der Zwiespalt des Kontingentierungssystems, daß die theoretisch wirksamste, d. h. die mit dem größten protektionistischen Nutzeffekt arbeitende Form — das autonome Kontingent —, in der Praxis ihren Zweck am wenigsten zu erfüllen in der Lage ist.

2. Verteilung auf die Herkunftsländer.

Auf den ersten Blick scheint das Verteilungsproblem für den kontingentierenden Staat von untergeordneter Bedeutung zu sein, da es ihm

ja in der Hauptsache auf die Höhe des Gesamtkontingents ankommt. Dagegen berührt die Lösung dieser Frage vitalste Interessen der durch die Kontingentierung betroffenen Staaten. Werden jedoch diese Interessen durch eine falsche Verteilung des Kontingents seitens des kontingentierenden Staates über das notwendige Maß hinaus verletzt oder überhaupt nicht beachtet, so ergeben sich hieraus ohne Zweifel Rückwirkungen auf die Ausfuhr des kontingentierenden Staates nach diesen Ländern, sei es, daß deren Ausfuhr durch den betroffenen Staat selbst verboten, kontingentiert, überhaupt erschwert wird, sei es, daß die geschädigten Wirtschaftskreise der betreffenden Länder von sich aus Gegenmaßnahmen ergreifen. Aus der Tatsache, daß diese Gegenmaßnahmen ihrerseits schwere Schädigungen der Ausfuhr des kontingentierenden Staates hervorrufen können, ergibt sich aber die Bedeutung einer richtigen Lösung des Verteilungsproblems auch für den kontingentierenden Staat.

Es ist möglich, daß das Gesamtkontingent überhaupt nicht verteilt wird. In diesem Fall spricht man von einem Global- oder Weltkontingent. Dies bedeutet also, daß das Kontingent ohne Rücksicht auf das Land, aus dem die Waren stammen, angewandt wird[7]), innerhalb des Gesamtkontingents bleibt der absolut freie Wettbewerb der Lieferstaaten erhalten. Globalkontingente sind nur denkbar als autonome Kontingente, da beim Vorliegen handelspolitischer Abmachungen schon ein Teilkontingent festgelegt ist und der Grundsatz freier Konkurrenz, der für das Weltkontingent das entscheidende Merkmal bildet, durchbrochen sein würde. Diese Gleichheit der Konkurrenz besteht aber nur in der Theorie. Praktisch werden die Staaten bevorzugt, die unter den günstigsten Produktions- oder Standortsbedingungen arbeiten können.

Diese Vorteile bestehen zwar in jeder Konkurrenzwirtschaft. Die damit für den schwächeren Anbieter verbundenen Nachteile treten bei der Kontingentierung des Angebots aber besonders schädigend hervor, da durch diese Maßnahme eine Verknappung des Angebots bezweckt und erreicht wird, die nach den wirtschaftlichen Regeln zu einer völligen Verdrängung des teuerer Produzierenden vom Markt führen kann und führen wird, während der billiger Anbietende von der Verknappung nur wenig oder garnicht betroffen wird.

Weitaus häufiger ist daher der Fall, daß das Kontingent auf die einzelnen Lieferstaaten aufgeteilt wird, sei es bei autonomer Kontingentierung durch einseitige staatliche Festsetzung der einzelnen Länderkontingente, sei es, daß diese sich erst wieder aus der Einschaltung der Meistbegünstigungsklausel ergeben. Die Aufteilung erfolgt in der Regel nach einem bestimmten System. Nur bei autonomen Kontingenten ist eine systemlose Verteilung mit willkürlicher wirtschaftlicher oder auch politischer Zielsetzung zum mindesten theoretisch denkbar. Systemlos insofern, als zwischen der Höhe der einzelnen Länderkontingente keinerlei innerer Zusammenhang besteht bzw. sich die verschiedene Höhe, wie beim Globalkontingent, auch nicht nach wirtschaftlichen Regeln herausbildet. Wenn eine derartige Regelung überhaupt Sinn haben soll, kann sie eigentlich nur dann vorgenommen werden, wenn die Höhe der Kontingente je nach

[7]) Siegert-Bertsch, Handels- und zollpolitische Fragen der Gegenwart. Berlin 1927, Seite 14.

der Gegenleistung des Vertragsgegners festgelegt wird. Diesen Versuch hat z. B. Frankreich gemacht, als es eine Beziehung zwischen der Einfuhr französischer Waren durch andere Länder zur Höhe der diesen dagegen gewährten Kontingente herzustellen für möglich hielt. Die Schwierigkeit liegt vor allem darin, daß in der Regel die Hauptliefer- und Hauptabnehmerstaaten in der Handelsbilanz eines Landes nicht dieselben sind.

Da die Höhe dieser Kontingente durch das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung bestimmt wird, möchte ich sie reziproke Kontingente nennen.

In allen anderen Fällen kann man unterscheiden zwischen „egaler" und „proportionaler" Aufteilung und entsprechend zwischen egalen und proportionalen Kontingenten. Einmal wird das Gesamtkontingent auf alle Lieferstaaten bzw. auf alle meistbegünstigten Länder egal aufgeteilt, d. h. jeder Beteiligte erhält einen zahlenmäßig gleich hohen Anteil, z. B. 5000 to. Im anderen Fall wird ein bestimmter Schlüssel zu Grunde gelegt, meist das Verhältnis der Einfuhrmengen der einzelnen Länder zueinander im Durchschnitt der letzten Jahre. Der prozentuale Anteil jedes Landes an der Gesamteinfuhr bleibt vor und nach der Kontingentierung derselbe.

Bedeutsam wird die Wahl zwischen diesen Arten der Kontingentierung in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit der Meistbegünstigungsklausel.

Eine weitere technische Unterscheidung, die bei dieser Gelegenheit berührt werden soll, liegt in der verschiedenen zeitlichen Begrenzung der Kontingente. Es können Jahreskontingente sein, d. h., die zugelassene Menge kann innerhalb eines Jahres eingeführt werden, gilt also für ein Jahr. Eine solche Regelung hat aber zur Folge, daß das Kontingent schon nach verhältnismäßig kurzer Zeit erschöpft ist. Die einzelnen Firmen eines Lieferstaates sind naturgemäß bestrebt, vor Erschöpfung des Kontingents einen möglichst großen Teil desselben an sich zu ziehen. Durch diese Zusammenballung der Einfuhr in einem verhältnismäßig kleinen Zeitraum werden aber auf dem Inlandsmarkt unerwünschte Preiswirkungen hervorgerufen. Diese verschärfen sich, wenn es sich um Stapelwaren handelt, die die inländischen Importeure zu den unter Konkurrenzdruck stehenden Preisen ohne Schaden auf Lager nehmen können. Um diesen Preisdruck zu vermeiden, ist es daher bei einer Reihe von Waren, die diesen Voraussetzungen unterliegen, angebrachter, die Kontingentsperiode auf einen kleineren Zeitraum festzulegen, etwa auf Vierteljahre, ev. sogar auf Monate. Dies letztere empfiehlt sich bei Waren, deren Produktion oder Konsum ausgesprochen saisönmäßigen Einflüssen unterworfen ist, noch dazu, wenn diese jahreszeitlichen Einflüsse bei Lieferstaat und Einfuhrland in den gleichen Jahresabschnitt fallen. In solchen Fällen muß auch die Höhe des Kontingents zu den verschiedenen Perioden verschieden angesetzt werden mit dem Ziel, in der Saison, in welcher an und für sich schon die gestiegene Inlandsproduktion preisdrückend wirkt, das Kontingent klein zu halten, sonst dagegen die Einfuhr größerer Mengen zuzulassen, um so einen gewissen Ausgleich in der Versorgung der Verbraucherschichten und eine gleichmäßigere Preisgestaltung herbeiführen zu können.

3. Personelle Verteilung.

Die staatlicherseits organisierte Verteilung des Gesamtkontingents auf die einzelnen Herkunftsländer ist die Regel; im Gegensatz dazu ist eine gleicherweise durch den Staat bzw. durch dazu autorisierte Stellen durchgeführte Aufteilung des Einzelkontingents, sei es auf die ausländischen Exporteure, sei es auf die inländischen Importeure, die Ausnahme. Im allgemeinen herrscht das Prinzip der Nichteinmischung des Staates in die Verteilungssphäre vor. Es wird nur dann durchbrochen, wenn überwiegende staatspolitische, wirtschaftspolitische, sozialpolitische Erwägungen, deren Berücksichtigung den in einem Lande herrschenden „Ideen der Zeit" entspricht, es geboten sein lassen. Diese Erwägungen gehen davon aus, daß eine „gerechte" Verteilung — diese Norm hatten wir als maßgeblich für das Zustandekommen einer solchen überhaupt aufgestellt — einer ihrer Größe und damit ihrer Verdienstmöglichkeit nach gesunkenen Menge zur Vermeidung von Sondergewinnen einiger weniger unbedingt geboten ist. Wenn schon alle Beteiligten insgesamt weniger verdienen, so doch wenigstens jeder Beteiligte relativ gleichviel weniger.

An welcher Stelle diese Bestrebungen einsetzen, ob bei dem Handel oder direkt bei dem einzelnen Verbraucher — in den Lieferstaaten bei dem Hersteller —, richtet sich in erster Linie nach der Eigenart der kontingentierten Ware. Handelt es sich um solche des täglichen Verbrauchs, beispielsweise um Lebensmittel, kann nur der Großhandel herangezogen werden. Bei Rohstoffen wäre die Entscheidung schon schwieriger, da bekanntlich gerade die größeren Werke selbst als Käufer auf dem Markt auftreten, ohne sich der Vermittlung des Handels zu bedienen. Die Möglichkeit einer Aufteilung der Kontingentsmenge auf die Verbraucher direkt ist dann gegeben, wenn es sich z. B. um bestimmte Maschinen oder Maschinenteile, um Fertigwaren und Halbzeugfabrikate handelt, mit deren Vertrieb sich der Handel allgemein nicht befaßt.

Jede Verteilung dieser Art ist umso einfacher, je weniger Beteiligte vorhanden sind. Schon allein der dazu notwendige Verwaltungsapparat läßt sich dann bedeutend weniger kompliziert gestalten, verursacht auch entsprechend weniger Kosten. Daher hat sich überall das Bestreben gezeigt, an Stelle der Vielzahl der Einzelhändler oder der einzelnen Großverbraucher einige Kartelle, Verbände oder andere besonders zu diesem Zweck geschaffene Organisationen zu setzen.

Der Idealfall in diesem Sinne ist nicht das staatliche Einfuhrmonopol oder der neugebildete Verband, sondern die schon bestehende Interessenvertretung, insbesondere die Kartelle. Durch die Aufteilung des Kontingents auf neu gebildete Organisationen bzw. durch das Einschalten nur einer einzigen staatlichen Stelle wird das Verteilungsproblem, wenn man die „gerechte" Verteilung als Zweck nimmt, ja nicht aus der Welt geschafft, sondern nur rein äußerlich vereinfacht, leichter kontrollierbar (auf diese Funktion der Einfuhrorganisationen wird an anderer Stelle näher eingegangen). Die weitere Unterteilung auf die einzelnen angeschlossenen Betriebe bzw. beim Einfuhrmonopol auf die beteiligten Wirtschaftskreise überhaupt muß ja doch noch vorgenommen werden. Auch bei

den Kartellen ist dies zwar der Fall; da aber eine personelle Verteilung der Kontingente notwendigerweise immer an dem Bedarf als einzigen Anhaltspunkt anknüpfen muß und der Umfang dieses Bedarfs sich nach der Größe der Produktion richtet, die bereits entsprechend dem Zweck des Kartellgedankens für jeden Betrieb genau festgelegt ist, kann die Kontingentsaufteilung sich nach diesen bereits vorhandenen Maßstäben richten. Dadurch ist eine — soweit überhaupt mögliche — gerechte Regelung gewährleistet. Aus denselben Gründen ist die Anwendung dieses Verfahrens auch bei einer etwaigen Aufteilung des Kontingents seitens des Lieferstaates, also unter die Exporteure, durchaus denkbar und zweckmäßig.

Allerdings sind mit dieser Regelung auch Gefahren verbunden. Umfaßt der betreffende Verband oder das Kartell nicht alle Firmen, die an der Verteilung des Kontingents interessiert sind, so liegt die Möglichkeit nahe, daß die mit der Verteilung beauftragte Stelle ihre Machtstellung ausnutzt und die nicht angeschlossenen Werke oder Firmen benachteiligt. Möglichkeiten hierzu sind, auch trotz entgegenstehender behördlicher Verordnungen, in der Praxis immer gegeben. Die Absicht braucht dabei nicht einmal bewußt auf eine Schädigung der Interessen der Außenseiter gerichtet zu sein, kann vielmehr schon dem für diese Kreise verständlichen Wunsche entspringen, die noch Außenstehenden mit „sanftem Zwang" zum Anschluß an das Kartell oder den Verband zu zwingen.

Gleichzeitig mit diesen Bestrebungen können andere gehen, die darauf hinzielen, den Vertrieb der Fertigwaren und die Beschaffung der Rohmaterialien und der Hilfsstoffe zu einer Aufgabe der Verbände etc. zu machen, die Funktionen des Handels also selbst zu übernehmen. Bedenklich und zu einem großen Teil auch erfolgreich werden diese Versuche zu Zeiten, in denen der Handel als unproduktiv betrachtet wird und schon die allgemeine Wirtschaftspolitik auf eine Einengung der dem Handel vorbehaltenen Wirtschaftssphäre hinzielt. Eine Entscheidung, ob und wieweit diese Ansicht allgemein berechtigt ist, liegt nicht im Rahmen dieser Arbeit; es genügt die Feststellung, daß die offizielle Wirtschaftspolitik Deutschlands diese Meinung jedenfalls nicht teilt. Es wird im Gegenteil die notwendige Funktion vor allem des Export- und Importhandels durchaus anerkannt und die vorhandenen oder zum mindesten vorhanden gewesenen Versuche zur Ausschaltung des Handels werden nicht begünstigt.

Das beste Beispiel, wie in der Praxis eine personelle Aufteilung des Kontingents vorgenommen wurde, bilden immer noch die Maßnahmen, die bei dem Versuch getroffen wurden, den deutsch-französischen Handelsvertrag von 1927 über die Krise hinweg zu retten. Das Mittel hierfür waren Einzelabkommen, die im Anschluß an die deutsch-französische Wirtschaftskommission vom Herbst 1931 unter maßgebender Beteiligung der interessierten Spitzenorganisationen der Wirtschaft abgeschlossen wurden. Diese Wirtschaftskommission, die auf Grund von Vereinbarungen anläßlich des Besuchs französischer Minister in Berlin gebildet wurde, hatte sich unter anderem mit den von vielen Seiten laut gewordenen Bestrebungen zu befassen, den Handelsvertrag auf die seit 1927 vollkommen veränderte wirtschaftspolitische Lage abzustellen. Das Kontingentierungssystem als Grundlage der Verhandlungen stand fest. Schon die Höhe

der Kontingente wurde aber nicht durch die beteiligten Regierungen direkt, sondern durch die interessierten Wirtschaftsverbände festgesetzt. Nur in den Fällen, in denen eine Einigung nicht zu erzielen war, wurden zur Entscheidung Regierungsvertreter herangezogen. Daneben wurde aber auch, was hier vor allem interessiert, die weitere Unterteilung der Kontingente ganz der Privatwirtschaft überlassen in der richtigen Annahme, daß dadurch Härten und Unzulänglichkeiten am ehesten zu vermeiden wären. Als beauftragte Zentralorganisationen wurden der Reichsverband der Deutschen Industrie und die Confédération Générale de la Production Française eingesetzt, die weiterhin ihre angeschlossenen Fachverbände mit der Regelung der Einzelfragen beauftragten. Im großen und ganzen kann man sagen, daß diese Regelung sich gut bewährt hat, und daß der Ersatz dieser Einrichtung durch neue handelspolitische Maßnahmen nicht auf ein Versagen dieser Methoden zurückzuführen ist, sondern daß mit der fortschreitenden Weltwirtschaftskrise und dem damit verbundenen immer stärkeren Streben nach Drosselung der Einfuhr diese Organisationsformen von Seiten Frankreichs, das seinen Passivsaldo aus dem deutsch-französischen Außenhandel verringern wollte[8]), als noch zu gut und noch zu günstig arbeitend angesehen und daher beseitigt wurden.

4. Bewirtschaftung und Ausnutzung.

Schon die Einführung des Kontingentierungssystems an sich erfordert durch die damit verbundenen vielfältigen Einzelüberlegungen, Berechnungen, statistischen Erhebungen ein erhebliches Maß von Organisationsarbeit und einen verhältnismäßig großen Personalbedarf, der aber im wesentlichen den zur Verfügung stehenden Verwaltungskörpern entnommen werden kann. Zur Durchführung der Kontingentierungsmaßnahmen und zur Überwachung ihrer Innehaltung ist jedoch noch ein viel weiter verzweigter Verwaltungsapparat notwendig. Das Kontingent muß „bewirtschaftet" werden. Die Funktionen dieses Behördenapparates ergeben sich aus dem oben gesagten. Wenn die Festsetzung der Höhe des Kontingentes und seine Verteilung auf die Interessierten nicht der Privatwirtschaft überlassen wird, muß der Staat eintreten. Dasselbe ist der Fall bei der — immer notwendigen — Kontrolle und Überwachung.

Auf der einen Seite sind diese behördlichen Maßnahmen der Wirtschaft nützlich. Sie verhindern Unproduktivität und Leerlauf der Arbeit. Der einzelne Importeur beispielsweise kann niemals, wenn die Ausnutzung des Kontingents völlig frei ist, genau den Zeitpunkt bestimmen, an dem es erschöpft ist, und seine Dispositionen entsprechend einrichten, ebenso ist der Exporteur dazu nicht in der Lage. Die Folge kann sein, daß bereits abgeschlossene Geschäfte unter Verlusten wieder rückgängig

[8]) Frankreichs

	1925	1927	1929	1931
Einfuhr aus Deutschland	481.7	561.5	934.6	834.1
Ausfuhr nach Deutschland	557.8	806.4	641.9	341.6
Saldo	+ 76.1	+ 244.9	— 292.7	— 492.5

(aus: „Deutsche Wirtschaftskunde" bearbeitet vom Statistischen Reichsamt, Berlin 1933 Seite 212/213.)

gemacht werden müssen, da die Ware infolge Erschöpfung des Kontingents nicht über die Grenze gelassen wird. Hinweise und Warnungen der Behörden in dieser Hinsicht sind zwar möglich und wünschenswert, aber nur selten vorgekommen. Aus dieser Sachlage heraus können Vorkommnisse entstehen, die an sich erheiternd wirken, aber doch einen ernsten Hintergrund haben. Erwähnt sei ein Vorfall, welchen Karl Lange in einem Vortrag einmal angeführt hat[9]). Ein französischer Viehhändler kauft einige Zuchtbullen vom deutschen Händler. Als die Tiere über die Grenze gebracht werden sollen, stellt sich heraus, daß das Kontingent für Stiere bereits erschöpft ist. Ein zuerst in Aussicht genommener Rücktransport hätte eine nochmalige erhebliche Ausgabe bedeutet. Der rettende Ausweg aus dieser Situation wurde dadurch gegeben, daß der Händler feststellte, das Kontingent für Ochsen ist noch frei. Durch einen schleunigst herbeigeholten Tierarzt wurde an den Stieren eine entsprechende Operation vorgenommen und der Einfuhr stand nun nichts mehr im Wege.

Solche Vorfälle sind allerdings nicht möglich, wenn das Kontingent von oben her bewirtschaftet wird. Dies geschieht am zweckmäßigsten in der Form, daß das Kontingent auf die einzelnen Firmen nach Maßgabe ihres Anteils an der bisherigen Ein- oder Ausfuhr verteilt wird, also entsprechend den Grundsätzen, die auch bei Verteilung des Gesamtkontingents auf die einzelnen Lieferstaaten zur Anwendung gelangen. Das Ergebnis der Aufteilung für die einzelne Firma wird in einer Einfuhrbewilligung niedergelegt, die also über eine bestimmte Menge lautet und von der die einzelnen Geschäfte durch eine damit beauftragte Stelle abgebucht werden. Um während der Laufzeit des Kontingents ev. auftretenden wirtschaftlichen Veränderungen begegnen zu können, wird im allgemeinen noch bestimmt, daß die auf diese Weise erteilte Einfuhrgenehmigung vorerst nur zu einem bestimmten, beispielsweise von Monat zu Monat neu angegebenen Prozentsatz ausgenutzt werden darf. In dieser Form lehnt sich das Verfahren stark an das zur Regelung der deutschen Zuckerwirtschaft, insbesondere des Zuckerhandels, angewandte an.

Die Unzulänglichkeiten, die sich hierbei ergeben, sind jedoch nicht zu unterschätzen. Sie liegen vor allem in der Schwierigkeit einer objektiv gerechten Behandlung der Beteiligten durch eine gerechte Bemessung der einzelnen Kontingentsteile. Es ist klar, daß die Anlehnung an das Verhältnis des oder der letzten Jahre nur eine Richtlinie sein kann. Das Ein- oder Ausfuhrgeschäft der beteiligten Firmen ist ja seinem Umfang nach nicht stabil, sondern vielfachen Veränderungen unterworfen. Abgesehen davon, daß selbstverständlich jeder behaupten wird, gerade sein Anteil sei zu niedrig bemessen, und dafür die verschiedensten Gründe anführt, liegt die Gefahr nahe, daß die Firmen, die auf Grund irgendwelcher produktionstechnischer oder allgemein wirtschaftlicher Vorteile andernfalls ihr Geschäft hätten bedeutend vergrößern können, durch die Bemessung ihres Anteils nach dem die jetzigen Verhältnisse nicht genügend berücksichtigenden Vorjahrsdurchschnitt in ihrer Entwicklung gehemmt werden. Gerade die besten und förderungsbedürftigsten jungen und vorwärtsstre-

[9]) Autarkie und handelspolitische Technik, in „Autarkie", fünf Vorträge Berlin 1932.

benden Kräfte der Wirtschaft können so unterbunden werden. Andererseits bleiben die Grenzproduzenten, deren Ausmerzung im Interesse des Staates und der Wirtschaft liegen kann, auf Kosten der andern erhalten und geschützt. Es findet eine Stabilisierung der Konkurrenzverhältnisse statt, deren Nutzen auch bei aller Ablehnung der Konkurrenz im rein liberalistischen Sinne fraglich ist.

Neben dem System der generell geltenden Einfuhrbewilligung ist noch ein anderes möglich, das für jeden Einzelfall eine besondere Genehmigung vorsieht. Es wird dann angewandt, wenn eine noch stärkere Kontrolle der Kontingentierung erzielt oder wenn die Bedarfsdeckung in bestimmte Bahnen gelenkt werden soll. Andererseits kann dadurch auch eine Bevorzugung einzelner Firmen oder einzelner Wirtschaftskreise erreicht werden, deren Stärkung in der Linie der gerade herrschenden allgemeinen Wirtschaftspolitik liegen kann. Am weitesten durchgebildet ist dieses System allerdings nicht in der eigentlichen Kontingentsbewirtschaftung, sondern bei der Einfuhrkontrolle überhaupt. Auf die besonderen Ziele und die Arbeitsweise der Überwachungsstellen, die als Träger dieser Einfuhrmanipulierung auftreten, kann in diesem Rahmen jedoch nicht eingegangen werden.

Die Nachteile, die diese behördliche — zu einem Teil auch die privatwirtschaftliche — Bewirtschaftung der Kontingente aufweist, sind dieselben, die allgemein dann auftreten, wenn der Staat in das Getriebe der Wirtschaft eingreift. Der Satz, daß die beste Wirtschaftspolitik gar keine ist, soll damit nicht verteidigt oder gar als absolut richtig hingestellt werden. Eine solche Wirtschaftspolitik hat es nie, auch nicht zu Zeiten des sog. Manchesterliberalismus, gegeben. Es besteht kein Zweifel darüber, daß die Wirtschaft sich dem Staate ein- und unterzuordnen hat, daß der Staat berechtigt ist, allgemeine Richtlinien und konkrete Bestimmungen zu ihrer Durchführung zu erlassen. An die Stelle des obigen Satzes muß jener andere treten: der Staat lenkt die Wirtschaft, erst dann kann sie alle in ihr ruhenden Kräfte entfalten und zusammengefaßt für das große Ziel der Erhaltung und Stärkung des Volksganzen einsetzen. Der Staat ist Führer der Wirtschaft; das bedeutet aber nicht, daß er der Wirtschaft jede einzelne Handlung vorschreibt, daß diese eingeengt und eingezwängt wird in ein Gewirr von Verordnungen und Einzelbestimmungen. Auch in einem starken Staat, vielleicht gerade in einem solchen, muß die Wirtschaft, wenn sie sich entwickeln will, genügend Bewegungsfreiheit und Spielraum haben zwischen den Grenzen, die der Staat ihr setzt, wenn die Fähigkeiten des Einzelnen sich — auch für die Gesamtheit günstig — voll entfalten sollen.

Vergleichen wir mit dieser Forderung die Wirkungen der Bewirtschaftung des Kontingents. Welche neuen und ihm teilweise völlig fremden Aufgaben entstehen dem Kaufmann! Wieviel verwickelte Bestimmungen muß er beachten, für deren Nichtbefolgung größtenteils erhebliche Geldstrafen angedroht sind! Vor jedem Geschäft muß die Erlaubnis der Überwachungsstelle oder der Kontrollstelle eingeholt, müssen alle möglichen Papiere und Dokumente beigebracht werden, müssen Formulare ausgefüllt und Gebühren bezahlt werden. Dazu kommt die Unsicherheit, ob aus dem Kauf oder Verkauf tatsächlich etwas wird, ob die Möglich-

keiten nicht doch schon erschöpft sind und dadurch die ganze aufgewandte Mühe umsonst ist. Gewiß liegen ähnliche Verhältnisse auch bei anderen protektionistischen Maßnahmen vor, schon der Außenhandel an sich erfordert einen größeren Aufwand an Zeit und Geld. Hier kommt aber das psychologisch viel schwerer zu wertende Gefühl hinzu, daß vom Staat — dem eigenen oder dem fremden — eine Schranke gezogen wird, die auch beim Vorliegen aller unter normalen Umständen notwendigen Voraussetzungen nicht überschritten werden kann. Die beste Kalkulation, die Verbesserung der Qualität des Erzeugnisses und die niedrigstmöglichen Preise nützen nichts. Aus dieser bitteren Erkenntnis, daß alle Anstrengungen umsonst sind, kann dann jene Ausfuhrmüdigkeit entstehen, auf die Reichswirtschaftsminister Dr. Schacht auf seiner bereits mehrmals erwähnten Leipziger Rede anläßlich der Frühjahrsmesse 1935 hingewiesen hat.

All diese Nachteile, deren schwerwiegende Folgen nicht zu unterschätzen sind, können jedoch nicht über eines hinwegtäuschen und deshalb vielleicht zu falschen Schlußfolgerungen über die Zweckmäßigkeit oder Unzweckmäßigkeit des Kontingentierungssystems verleiten, zum mindesten nicht sie allein. All diese Erschwerungen und Hemmungen müssen von der Wirtschaft ertragen werden und werden auch ertragen, wenn der Zwang der Notwendigkeit dahinter steht, wenn die verantwortlichen Stellen die Schäden und Mängel wohl sehen, aber sie trotzdem diese Maßnahmen durchführen müssen, um dadurch weiter gesteckte Ziele zu erreichen.

Eine weitere Frage, die bei dieser Gelegenheit mit besprochen werden kann, ist die Ausnutzung der Kontingente, auf welche Weise also sichergestellt wird, daß das einmal zugeteilte Kontingent auch wirklich ausgenutzt werden kann und ob dies überhaupt irgendwie sichergestellt werden kann.

Es leuchtet ein, daß die Antwort gerade auf die letztere Frage von erheblicher Bedeutung für die Bewährung des Kontingentierungssystems ist. Es scheint zwar so, als ob der kontingentierende Staat danach streben müßte, daß die von ihm zugebilligten Kontingente nicht voll ausgenutzt werden; die tatsächliche Einfuhr bleibt dann hinter der an und für sich zulässigen noch zurück, vor der Hand also ein Erfolg auf der Passivseite der Handelsbilanz. Schon durch das „Gesetz des Parallelismus" von Ein- und Ausfuhr, wie Arndt[10]) es genannt hat, ergibt sich aber, daß diesem Aktivum auf der anderen Seite aller Wahrscheinlichkeit nach ein ebenso großes Passivum gegenüberstehen wird. Ist dieses Zurückbleiben der Einfuhr hinter der möglichen Größe aber nicht durch wirtschaftliche Gründe, sondern durch staatliche, gerade darauf hinzielende Maßnahmen bedingt, die den andern Staaten bekannt werden, so wird sich das Verhältnis durch die Gegenmaßnahmen, die ergriffen werden, mit aller Bestimmtheit noch verschlechtern.

Liegt es daher schon im Interesse des kontingentierenden Staates selbst, daß er die Ausnutzung des Kontingents irgendwie, vertraglich

[10]) Paul Arndt: „Arbeiterschaft und Handelspolitik" in „Neue Grundlagen der Handelspolitik" — Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 171 Seite 388.

oder zum mindesten durch entsprechende Verwaltungsmaßnahmen, sicherstellt, so ist dies in einem noch viel größeren Maße der Fall bei den kontingentsempfangenden Staaten. Diese werden darauf bedacht sein, daß die Ausnutzung des an und für sich schon entsprechend der Kontingentierungsquote gesunkenen Anteils wenigstens in voller Höhe gesichert bleibt. Wird die gleiche Vergünstigung als Gegenleistung gegeben, so bestehen keine Bedenken, daß die Wünsche berücksichtigt werden. Für den äußersten Fall können „Katastrophenklauseln" noch immer dafür sorgen, daß etwaige plötzliche und die Gesamtwirtschaft schädigende Verhältnisse neutralisiert werden.

Die vertragliche Zusicherung der Übernahme etwaiger sich ergebender nicht ausgenutzter Spitzen durch den Staat bzw. durch die mit der Bewirtschaftung und Verteilung beauftragten Verbände ist in dieser Hinsicht am weitestgehenden. So wurde z. B. im deutsch-polnischen Wirtschaftsabkommen vom 17. 3. 1930 — das allerdings nicht in Kraft getreten ist — durch den Reichsverband der deutschen Industrie eine Abnahmegarantie für das Polen gewährte Schweinekontingent übernommen, um den Abschluß des Wirtschaftsabkommens nicht zu gefährden und Polen zu entsprechenden Gegenleistungen zu veranlassen. Eine staatliche Garantie der Kontingentsausnutzung liegt bei den österreichisch-ungarisch-italienischen Wirtschaftsverhandlungen des Jahres 1931 vor, bei denen sich Italien z. B. verpflichtete, den dadurch vertraglich entstehenden Anspruch Oesterreichs auf die Ausfuhr von Waren in einen bestimmten Wert nach Ungarn dadurch zu erfüllen, daß es für den etwaigen Fehlbetrag österreichisches Holz übernahm. Eine ähnliche Verpflichtung übernahm Italien gegenüber Ungarn, indem es einen bestimmten Wert der ungarischen Getreideausfuhr durch Zahlung der ev. Differenzbeträge sicherstellte. Gleichzeitig sind diese Abmachungen ein lehrreiches Beispiel für die Verquickung von Politik und Wirtschaft.

Im allgemeinen kann man aber feststellen, daß sich derartige Garantieübernahmen nicht eingebürgert haben, da die darin liegenden Risiken zu groß erscheinen. Man begnügte sich daher mit dem Versprechen, die Ausnutzung der Kontingente nicht durch staatliche Eingriffe zu erschweren.

§ 7. Ausfuhrkontingente.

Es wurde an anderer Stelle bereits erwähnt, daß nach unserer Definition Kontingente nicht nur als Einfuhrkontingente — obwohl dies der weitaus häufigere Fall ist —, sondern auch als Ausfuhrkontingente auftreten können. An und für sich scheint dies nicht allzu wahrscheinlich zu sein, da kein Staat seine Ausfuhr, für deren Aufrechterhaltung und Steigerung sonst keine Opfer gescheut werden, freiwillig beschränkt. Jedoch sind auch von dieser Regel Ausnahmen möglich. In erster Linie handelt es sich hierbei um Produkte, deren uneingeschränkter oder möglichst umfassender Besitz eine Vorherrschaft eines Staates auf irgendeinem Gebiet ermöglicht. Gedacht ist dabei vor allem an Ausfuhrbeschränkungen, ja Ausfuhrverbote für wichtige wirtschaftliche Erfindungen technischer Art,

etwa gewisse Bearbeitungsmaschinen, chemische Produkte, dann aber vor allem für Kriegsgerät und Waffen. Es können aber auch Naturprodukte sein, die nicht selbst, sondern deren Früchte ausgeführt werden dürfen. Erinnert sei dabei an das allerdings schon lange zurückliegende Beispiel Brasiliens für Gummipflanzen. Auch Bodenschätze, für die ein Land ein natürliches Monopol besitzt oder deren frühzeitige Erschöpfung vermieden werden soll, können Ausfuhrkontingentierungen unterworfen werden, etwa, um den Preis möglichst hoch zu gestalten oder zum mindesten ein Abgleiten zu verhindern.

Daneben sind jedoch gerade in der heutigen protektionistischen und ausfuhrfördernden Zeit Maßnahmen zur Kontingentierung der eigenen Ausfuhr zur Anwendung gekommen, die auf ganz andere, auch wieder nur aus der Jetztzeit heraus verständliche Gründe zurückzuführen sind. Da es sich um Überlegungen handelt, die dem äußeren Anschein nach entgegengesetzt der „Tendenz der Zeit" verlaufen, sei auf sie etwas näher eingegangen.

Der Tatbestand ist folgender: Zwischen Deutschland und dem Staat X besteht ein Verrechnungsabkommen. Die Bezahlung des gegenseitigen Warenverkehrs, der Zinsen etc. erfolgt also nur über Konten bei den Zentralbanken, die diese Zahlungen miteinander „verrechnen", d. h., es brauchen nur die Spitzenbeträge — soweit dies möglich ist — transferiert werden. Die praktische Wirkung dieser Verrechnungsabkommen war, daß ein bestehender Aktivsaldo Deutschlands zu einem Passivsaldo wurde, daß schon bestehende Passivsalden sich vergrößerten. Auf die einzelnen Gründe dieser Entwicklung braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Sie liegen vor allem in der Tatsache, daß ein bestehender Aktivsaldo Deutschlands sofort nicht nur von den Exporteuren des betreffenden Verrechnungspartner, sondern auch von der gesamten internationalen Geschäftswelt dazu benutzt wurde — da ja die Bezahlung gesichert erschien —, auf dem Umweg über diesen Partner alle möglichen Waren einzuführen und so ihre eigene Ausfuhr nach Deutschland zu forcieren. Die Aufteilung der bei der Reichsbank sich ansammelnden Guthaben wurde aber in den meisten Fällen derart vorgenommen, daß diese zu einem großen Teil vordringlich zu Kapital- und Zinszahlungen verwandt wurden — ein interessanter Einblick in die Stellung von Kapital und Arbeit in den verschiedenen Ländern —. Die Folge dieser gesteigerten Ausfuhr war, daß die Warenforderungen an Deutschland zu immer größeren Teilen „einfroren". Den Schaden trug also in erster Linie die Landwirtschaft und das Gewerbe, es wurden die Warengläubiger und nicht die Finanzgläubiger betroffen.

Zur Vermeidung dieser Folgen wurde einmal die Verteilung des Aufkommens bei der Reichsbank durch die einzelnen Länder auf die genannten Gläubigerkategorien anders geregelt. Um dies und gleichzeitig auch die Zinszahlungen etc. in vollem Umfange zu ermöglichen, wurde ferner die Ausfuhr bestimmter Produkte kontingentiert, und zwar solche Waren, deren Herstellung für das betreffende Land nicht typisch war. Auf diese Weise sollte der internationale Handel, dessen Tätigkeit oben erwähnt

wurde, ausgeschaltet werden und die Erlöse auch tatsächlich der eigenen Wirtschaft zu Gute kommen.

Aus diesen Gründen hat z. B. in dem deutsch-tschechischen Warenaustauschabkommen vom 1. 12. 1934 die Tschechoslovakei nur ganz bestimmte Kontingente für die Ausfuhr nach Deutschland freigegeben, um dadurch die Außenhandelsbilanz für Deutschland aktiv zu gestalten. Trotzdem ergab sich im Laufe der nächsten Monate ein Aktivsaldo für die Tschechoslovakei. Die Möglichkeit, diesen unerwünschten Saldo durch Zulassung einer Steigerung der deutschen Ausfuhr zu verringern, wurde von der Gegenseite aus verständlichen Gründen nicht für wünschenswert gehalten, es wurde daher im Gegenteil noch eine Kürzung der im genannten Abkommen festgelegten Jahreskontingente durch die Tschechoslovakei vorgenommen.

Aus ähnlichen Gründen sind Kontingente für die Einfuhr schweizerischer und französischer Waren festgelegt. Allerdings wurden sie nicht von diesen Ländern, sondern von Deutschland auf ihren Wunsch eingeführt. Die fremden Regierungen legen verständlicherweise wenig Wert darauf, diese Maßnahmen von sich aus vorzunehmen, da sie sich dann den zahlreichen Interessentenwünschen ihrer Exporteure gegenüber sehen und für ein Versagen verantwortlich gemacht werden würden. Bei einer Kontingentierung durch Deutschland aber ist dies nicht im gleichen Maße der Fall, man kann dann die Schuld auf das Reich abschieben.

Selbstverständlich bietet diese Regelung für Deutschland ebenfalls Vorteile, die sich mit den sich allgemein aus den Kontingentierungen ergebenden decken. Dazu kommt noch ein weiterer. Bei dieser neuen Form der Verrechnungsverträge erhält die Reichsbank einen bestimmten Teil des sich ergebenden Überschusses zur freien Verfügung. Diese Bestimmung war zwar auch in die bis dahin geltenden Abkommen aufgenommen, stand jedoch auf dem Papier, da ein Teil des Überschusses durch die vordringlich zu leistenden Zinszahlungen an die Finanzgläubiger, durch die sich verringernde deutsche Ausfuhr und durch die steigende Einfuhr vollkommen aufgezehrt wurde. Nunmehr wird aus dem Aufkommen bei der Reichsbank zunächst die — teilweise erheblich — kontingentierte Einfuhr bezahlt, außerdem kann dann mit dem zur freien Verfügung stehenden Teil des Überschusses die Einfuhr aus solchen Ländern bezahlt werden, mit denen Deutschlands Außenhandel passiv ist; dann erst kommen die Finanzgläubiger.

Trotz dieser Wirkungen sind diese Kontingente nicht den Einfuhr- oder genauer Mengenkontingenten gleichzusetzen, die wir oben kennengelernt haben, eben weil der Entstehungsgrund ein vollkommen verschiedener ist. Von den Ausfuhrkontingenten sind sie nur dadurch unterschieden, daß eine andere Stelle, nicht der am meisten daran interessierte, sondern der weniger interessierte Staat die äußere Verantwortung für ihre Einführung übernimmt. Daß auch das Gegenteil der Fall sein kann, zeigt das Beispiel des deutsch-tschechischen Wirtschaftsabkommens. Die von Deutschland auf Wunsch der oben genannten Länder vorgenommene Kontingentierung verschiedener Waren könnte man daher eher als verschleierte Ausfuhrkontingente dieser Staaten bezeichnen.

C. Wirtschaftliche Wirkungen des Kontingentierungssystems.

Im bisherigen Verlauf der Darstellung haben wir uns beschäftigt mit den allgemeinen Fragen, deren Klärung zum Verständnis des Wesens des Kontingentierungssystems notwendig ist. Es wurde versucht darzustellen, aus welchen Gründen diese Methode der Einfuhrhemmung entstanden ist, und weiterhin versucht zu zeigen, in welcher Weise diese Gründe auf die praktische Gestaltung der Kontingentierung Einfluß genommen haben. Die Hauptgründe, die der Rechtfertigung dieses Systems dienen, sind, wie wir gesehen haben, einmal das Versagen der bis in die neueste Zeit hinein allein als protektionistisch anerkannten und fast ausschließlich angewandten Methoden des Schutzzolls und der Einfuhrverbote. Andererseits verlangt eine neue Auffassung von Staat und Wirtschaft und von dem Verhältnis dieser beiden — die Auffassung, daß die Wirtschaft und insbesondere der Außenhandel Mittel zum Zweck, zum Aufbau einer nach innen und außen starken Volksgemeinschaft sind — neue Mittel, um diesen Zielen besser gerecht werden zu können.

Es ist selbstverständlich oder besser, es sollte eigentlich selbstverständlich sein, daß die Einführung von neuen Maßnahmen auf irgendwelchen Gebieten erst dann überhaupt erwogen und erst recht erst dann vorgenommen wird, wenn sich die dafür verantwortlichen Stellen darüber klar sind, welche Wirkungen diese neuen Maßnahmen haben werden, und mit guten Gründen ferner die Auffassung vertreten, daß diese Wirkungen auch unter den immer nur einmalig gegebenen Umständen mit Sicherheit eintreten werden. Handelt es sich um völlig neue Mittel und Methoden, die an die Stelle von bis dahin durchaus bewährten treten, muß noch darüber hinaus gefragt werden, ob das Neue seinen Dienst auch tatsächlich besser versehen wird als das Alte. Erst wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, kann zu derartigen in vielen Fällen revolutionierenden Neuerungen gegriffen werden.

In derselben Reihenfolge muß aber auch eine wissenschaftliche Untersuchung derartiger Maßnahmen fortschreiten, wenn sie sich nicht nur in einer reinen Beschreibung des zu betrachtenden Gegenstandes erschöpfen, sondern darüber hinaus denselben in seiner Gesamtheit kritisch darstellen will. Zu der — im bisherigen Verlauf der Arbeit notwendigen — Beschreibung des Wesens und der Erscheinungsformen der Kontingentierung muß also jetzt treten eine Analyse der innerwirtschaftlichen Wirkungen dieses Systems, also seines Einflusses auf Preis, Produktion, Konsum u. s. f.

§ 8. Preis.

Das Ziel der Kontingentierung, Stärkung der heimischen Wirtschaft bzw. einzelner besonders gefährdeter oder besonders wichtiger Wirtschaftskreise, kann auf zwei Wegen erreicht werden. Der eine ist Erhöhung des Absatzes, d. h. also, daß die aus dem Markt genommene Einfuhr-

menge ersetzt wird durch gesteigerte inländische Produktion. Die andere Möglichkeit besteht in einer auf die Kontingentierung folgenden Erhöhung der Preise. Von diesen beiden scheint die letztere, die vor allem auch unter dem Schlagwort „Abhängung der Preise vom Weltmarkt" zur Kontingentierung landwirtschaftlicher Produkte geführt hat, die größere Beachtung zu verdienen, da gerade für die Landwirtschaft die Überwindung der letzten Krise überwiegend ein Preis- und nicht ein Absatzproblem gewesen ist. Auf sie soll zunächst eingegangen werden. Um sie aber exakt beantworten zu können, ist eine, wenn auch mit Rücksicht auf den gebotenen Umfang der Arbeit nur andeutungsweise mögliche, Darstellung der Bestimmungsgründe der Preisbildung notwendig.

Die Argumentation, mit welcher Preiserhöhungen infolge der Kontingentierung als wahrscheinlich hingestellt werden, ist im allgemeinen folgende: Der Preis hängt ab von Angebot und Nachfrage; durch die Kontingentierung wird das Angebot verringert, die Nachfrage bleibt gleich, also muß notwendigerweise der Preis steigen. Diese Meinung, daß der Preis von Angebot und Nachfrage abhängt, ist zwar weitverbreitet, aber „im günstigsten Fall eine wenig sagende Zwischenantwort"[11]), sie ist, wenigstens in dieser absoluten Form, nicht richtig. Sie ist sogar vollkommen falsch, wenn, wie auch wieder in diesem Fall, damit gesagt sein soll, daß „der Preis im direkten Verhältnis zur Nachfrage und im umgekehrten zum Angebot steht"[12]). Tatsächlich werden sowohl Angebot als auch Nachfrage ihrerseits wieder von einer Anzahl anderer Faktoren bestimmt. Auf der Angebotsseite sind die wichtigsten: 1.) Umfang des Angebots. Dieser ergibt sich seinerseits z. B. bei landwirtschaftlichen Produkten aus der Größe der Anbaufläche und dem Ertrag pro Einheit, bei Industrieerzeugnissen aus dem zur Produktion überhaupt erforderlichen bzw. zur Verfügung stehenden Aufwand an Kapital, Arbeit usw. und aus dem Produktionseffekt. 2.) Dringlichkeit des Angebots. Bei gegebenem Umfang des Angebots kann der für die Ware geforderte Preis verschieden ausfallen, je nachdem, ob sich der Verkäufer in einer Zwangslage befindet und verkaufen muß, oder ob er die Möglichkeit des Wartens hat. 3. Produktionskosten. Auf die Dauer kann keine Ware unter ihren Herstellungskosten angeboten werden, es wird also im allgemeinen die unterste Preisgrenze durch die Höhe dieser Kosten bestimmt oder genauer durch die Kosten des Teils der gesamten Produktmasse, der unter den ungünstigsten Produktionsbedingungen hergestellt wird, dessen Heranziehung zur Deckung des vorhandenen Marktbedarfs aber noch notwendig ist. Die auf der Nachfrageseite wirkenden Kräfte sind u. a.: 1.) Umfang der Nachfrage. Diese hängt wiederum ab von der Kauf- oder Zahlungsfähigkeit, d. h. von dem Einkommen des Verbrauchers, und von dem Kaufwillen oder der Wertschätzung des betreffenden Gutes durch die Verbraucher. Auch die Zahlungsfähigkeit wird analog den Vor-

---

[11]) Adolf Weber, Allgemeine Volkwirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre, Band 2, München und Leipzig, 1933, S. 90.
[12]) ebenda, S. 90.

gängen auf der Angebotsseite entscheidend bestimmt von derjenigen des wirtschaftlich schwächsten Käufers, dessen Nachfrage aber noch berücksichtigt werden muß, wenn die gesamte Produktion abgesetzt werden soll. 2.) Dringlichkeit der Nachfrage. Welche Rolle dieser Begriff für die Preisgestaltung spielen kann, zeigte sich bei der Preisgestaltung im Weltkriege, als von den Regierungen für die zur Fortführung des Krieges notwendigen Güter auch die höchsten geforderten Preise, soweit sie nicht durch staatliche Verordnungen festgelegt waren, gezahlt werden mußten.

Angebot und Nachfrage hängen aber nicht nur von den eben aufgezählten Faktoren ab, sondern werden wiederum auf das stärkste beeinflußt von den Preisen selbst. Hohe Preise führen eine Vergrößerung des Angebots herbei, da die Produzenten in den hohen Preisen eine Gewinnmöglichkeit sehen. Gleichzeitig drosseln sie aber die Nachfrage, da ein Teil der Käufer, deren Kauffähigkeit nun nicht mehr ausreicht zum Erwerb der betr. Waren, vom Markte verschwindet. Umgekehrt steigern niedrige Preise die Nachfrage, verringern dabei aber gleichzeitig das Angebot, da ein Teil der Grenzproduzenten ausscheiden muß.

Die Preisbildung für eine einzelne Ware ergibt sich nun aber nicht nur aus dem Zusammenwirken der oben geschilderten Faktoren der Angebots- und der Nachfrageseite. Sie hängt außerdem noch ab von der Preisgestaltung aller übrigen Waren. Erst wenn sämtliche Preise für sämtliche für die Nachfrage beispielsweise einer Haushaltung in Betracht kommenden Waren feststehen, kann entschieden werden, wieviel und zu welchem Preise von jeder Ware gekauft werden kann. Die Preise aller Güter sind somit unter- und miteinander verbunden („Interdependenz der Preise"). Daneben gibt es aber noch besondere Güter, deren Preise entweder in der Nachfrage oder im Angebot besonders eng zusammenhängen. Dies sind einmal die komplementären Güter, von denen das Angebot des einen zwangsläufig das Angebot auch des betr. komplementären Gutes herbeiführt (z. B. Fleisch und Leder oder Fleisch und Wolle), oder bei denen die Nachfrage nach dem einen gleichzeitige Nachfrage nach dem anderen bedeutet (das bekannteste Beispiel ist Kohle und Eisenerz für die Herstellung von Roheisen oder die untrennbare, auch im Sprichwort zum Ausdruck kommende Verbundenheit in der Nachfrage von Hopfen und Malz für die Bierbrauerei). Andererseits handelt es sich um Güter, die nebeneinander oder das eine für das andere zur Befriedigung des Bedarfs dienen können; es sind dies die „substituierbaren Güter" wie Zucker und Saccharin, Butter und Margarine oder ein sonstiges tierisches oder pflanzliches Fett. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist auch der Übergang von Zigarren zu Zigaretten oder umgekehrt bei Änderungen der Tabakbesteuerung. In allen diesen Fällen können die Preisgesetze, wie sie sich aus Angebot und Nachfrage unter Berücksichtigung der diese selbst bestimmenden Faktoren ergeben, weitgehend modifiziert, ja völlig aufgehoben werden, wie im Verlauf der weiteren Darstellung noch des Näheren zu zeigen sein wird.

Nachdem wir so einen allgemeinen Überblick über die Bestimmungsgründe des Preises gewonnen haben, kehren wir zu unserem Ausgangs-

punkt zurück. Es handelt sich also um folgendes: 1.) Ist das Kontingentierungssystem seinem Wesen und seiner Form nach überhaupt dazu fähig, die für wünschenswert gehaltenen Preissteigerungen hervorzurufen, zum mindesten ein weiteres Absinken zu verhindern? 2.) Wenn ja, tritt eine solche Preissteigerung zwangsläufig immer ein oder nur in bestimmten besonders gelagerten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen? 3.) Unabhängig von der Beantwortung der zweiten Frage wäre zu untersuchen, ob eine tatsächlich primär eingetretene Preissteigerung von Dauer sein wird, oder ob durch die Rückwirkung des gestiegenen Preises auf Angebot und Nachfrage eine Rückwirkung der Preise auf den Gleichgewichtszustand vor der Kontingentierung oder auf einen noch niedrigeren erfolgt. Mit dieser Frage werden sich die Kapitel über das Verhältnis von Preis und Produktion bzw. Konsum beschäftigen. Für den Fall, daß eine solche Rückwirkung wahrscheinlich ist, wäre zu untersuchen 4), welche Mittel angewandt werden können, um diese störenden Einflüsse auszugleichen.

Um überhaupt brauchbare Resultate erzielen zu können, muß zunächst vorausgesetzt werden — wir werden in den beiden nachfolgenden Paragraphen sehen, ob eine solche Voraussetzung möglich ist —, daß die Nachfrage gleichbleibt, also weder auf Grund von Preisveränderungen sich erhöht oder vermindert noch beeinflußt wird durch irgendwelche strukturellen Veränderungen, durch das Aufkommen neuer Geschmacks- und Moderichtungen usw. Vorausgeschickt sei ferner, daß die folgenden Überlegungen sich, wenn nicht anderes ausdrücklich erwähnt ist, auf die Wirkungen der Mengenkontingente beziehen, entsprechend der Einstellung der Arbeit.

Wir hatten festgestellt, daß die Preisbildung auf der Angebotsseite von den verschiedensten Faktoren bestimmt wird. Die Kontingentierung wirkt zunächst nur auf einen dieser Faktoren ein, nämlich auf den Umfang des Angebots. Dieser Umfang hängt bei allen Erzeugnissen, die im Inland hergestellt werden, von dem Produktionseffekt (Ertrag pro Produktionseinheit) und von der Größe des Aufwandes für die Produktion ab, außerdem ist bei der Gestaltung dieser Größen auch noch die verschiedene Höhe der Ausfuhr von Einfluß, da die hierdurch hervorgerufene mengenmäßige Steigerung der Produktion zu einem höheren Produktionseffekt führen kann. Demgegenüber hängt der Höchstumfang des Angebots der kontingentierten Einfuhr allein von staatlicher Willenssetzung ab, die genannten wirtschaftlichen Bestimmungsgründe fallen weg. Ebenso fällt weg der Einfluß der Herstellungskosten und der Dringlichkeit des Angebots. Wenn wir also die durch Kontingentierung hervorgerufenen Änderungen auf der Angebotsseite der Preisgleichung für eine bestimmte Ware untersuchen wollen, müssen wir unterscheiden zwischen der Teilmenge der Ware, die aus inländischer Produktion hervorgeht und die daher den Einflüssen der von uns genannten Bestimmungsgründe unterliegt, und dem Teil, der in einer vom Staat festbestimmten Menge aus dem Ausland hereingenommen wird.

Grundsätzlich ist festzustellen, daß durch Kontingentierung eine Preissteigerung hervorgerufen werden *kann*. Das Angebot in einer Ware,

das sich aus Inlandsware und Einfuhr zusammensetzt, wird verknappt, da eben ein Teil dieser Einfuhr künstlich durch die Kontingentierung vom Markt weggenommen wird. Da die Nachfrage entsprechend unserer Voraussetzung gleichbleibt, und wenn wir weiter voraussetzen, daß sich das Inlandsangebot zunächst nicht verändert, bewirkt diese Verknappung unzweifelhaft eine Preissteigerung, da bei gleichbleibenden Preisen der bis zur Kontingentierung vorhanden gewesene Gleichgewichtszustand des Marktes nicht aufrecht erhalten werden kann. Die Preissteigerung entsteht also durch den Kampf der gleichbleibenden Nachfrage um das knapper gewordene Angebot.

Wie bereits erwähnt, *kann* diese Steigerung des Preises zwar eintreten, sie *muß* es aber nicht. Selbst wenn wir voraussetzen, daß alle anderen Faktoren der Preisgleichung unverändert bleiben — eine Voraussetzung, die später sowieso fallen gelassen werden muß —, muß die eine solche Steigerung verursachende Verknappung so bedeutend sein, daß sie den gewünschten Erfolg tatsächlich hat. Dies hängt aber entscheidend ab von dem mengenmäßigen Verhältnis von Einfuhr und Gesamtangebot. Es ist ebensogut möglich, daß dieser Anteil so gering ist, daß auch eine Kontingentierung um 100 % irgendeine Veränderung im Preis nicht hervorzurufen vermag. Es kommt also bei der Beurteilung der preismäßigen Wirkung einer Kontingentierung nicht so sehr auf die zahlenmäßig mehr oder weniger bedeutend erscheinende Zusammenstreichung, Kontingentierung der Einfuhr, an, sondern auf ihren Anteil am Gesamtangebot. Je größer dieser Anteil, um so größer die Möglichkeit einer kräftigen Preissteigerung und umgekehrt. Folgendes Zahlenbeispiel möge dies verdeutlichen:

Nehmen wir an, das Gesamtangebot einer Ware betrage 1000 to, von denen 500 to im Inland hergestellt werden. Der Rest von gleichfalls 500 to wird eingeführt. Wird die Einfuhr nun auf 50 % kontingentiert, also auf 250 to, so beträgt das verbleibende Angebot — immer unter der Voraussetzung, daß die Inlandsproduktion mengenmäßig gleich bleibt — nur noch 750 to, ist also um 25 % geringer als das ursprüngliche. Es ist anzunehmen, daß bei einer derartigen Spanne eine preissteigernde Wirkung eintritt — natürlich auch wieder unter der Annahme einer gleichbleibenden Nachfrage. Nehmen wir dagegen den Fall, daß die Inlandsproduktion 900 to, die Einfuhr also nur 100 to beträgt so würde eine ebenfalls 50 %ige Kontingentierung das Gesamtangebot nur auf 950 to, also nur um 5 % verringern[13]). Es ist selbstverständlich, daß in diesem Fall die Preise, wenn überhaupt, nur in einem sehr viel geringeren Maße steigen würden.

Außer Acht lassen wir bei dieser Betrachtung die Einflüsse der Spekulation. Es ist möglich und denkbar, daß schon die Ankündigung einer Kontingentierung Preissteigerungen in der betreffenden Ware hervorruft, deren Ausmaß durch die tatsächliche technische Situation nicht gerechtfertigt, sondern rein spekulativer Natur ist. Es werden also Waren

[13]) nach: Kontingente, was sie sind und wie sie wirken. Schriften des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik, e. V., Berlin 1933, S. 11 ff.

auf Termin gekauft in der Hoffnung, sie zu einem späteren Zeitpunkt zu höheren Preisen wieder verkaufen zu können. Sind jedoch, wie sich bald herausstellen muß, die Voraussetzungen einer echten Preissteigerung überhaupt nicht oder nicht in dem angenommenen Maße gegeben, müssen die überhöhten Preise bald wieder in sich zusammensinken, da die Spekulation gezwungen ist, sich wieder glattzustellen. Das hierdurch erhöhte Angebot verursacht aber ein entsprechendes Sinken der Preise, sodaß durch die Spekulation auf die Dauer der Gleichgewichtszustand nicht gestört werden kann.

Als erstes Ergebnis können wir also feststellen, daß die Kontingentierung in der Lage ist, Preissteigerungen hervorzurufen. Voraussetzung ist dabei jedoch, daß der Anteil der Einfuhr am Gesamtangebot so groß ist, daß eine mengenmäßige Beschränkung der Einfuhr auf die Preisbildung einwirken kann, und nicht so geringfügig ist, daß eine solche Einwirkung überhaupt nicht stattfinden kann. Auf Grund früherer Überlegungen kann jedoch diese Aussage nur dann gemacht werden, wenn wir annehmen, daß eine Rückwirkung der etwa eintretenden Preiserhöhungen auf Angebot und Nachfrage nicht stattfindet, daß also diese beiden Größen — abgesehen von der mengenmäßigen Beschränkung durch die Kontingentierung — gleich bleiben. Ob diese letzteren Voraussetzungen zutreffen, soll im folgenden untersucht werden.

§ 9. Produktion.

Wir betrachten zunächst das Verhältnis von Kontingentierung und Produktion. Dabei sollen zwei Gedankengänge zusammengefaßt werden. Einmal muß untersucht werden die Rückwirkung eines durch die Kontingentierung erhöhten Preises auf die Produktion, zum andern muß festgestellt werden, ob die Kontingentierung auch abgesehen davon irgendwelche Einflüsse auf die Gestaltung der Produktion auszuüben imstande ist.

Entsprechend unseren früher angestellten Überlegungen müssen wir bei dem ersten Fall zwei Möglichkeiten unterscheiden, die sich aus der verschiedenen Funktion der Einfuhr für die Deckung des inländischen Bedarfs ergeben.

1.) Die Inlandsproduktion ist größer als der Inlandsbedarf. Einfuhr ist nicht notwendig, kann aber trotzdem aus verschiedenen Gründen vorhanden sein. Der überschießende Teil der Produktion muß ausgeführt werden.

2.) Die Inlandsproduktion ist kleiner als der Inlandsbedarf. Einfuhr ist zur völligen Bedarfsdeckung daher notwendig, kann aber auch überdies zusätzlich vorhanden sein. Ausfuhr dagegen ist an sich nicht notwendig, nur vorhanden zum Ausgleich dieser zusätzlichen Einfuhr.

Darüber hinaus können wir noch einen weiteren Fall annehmen, nämlich:

3.) Eine Inlandsproduktion in der betreffenden Ware ist überhaupt nicht vorhanden, der Bedarf muß daher völlig aus der Einfuhr gedeckt werden.

Als Regel können wir feststellen, daß bei freier Konkurrenz Preissteigerungen ein Zeichen dafür sind, daß das Gleichgewicht zwischen Bedarf und Produktion gestört ist. Entweder ist die Produktion gesunken oder der Bedarf gestiegen. In beiden Fällen wird die Produktion erhöht werden müssen, um auf diese Weise das gestörte Gleichgewicht wieder herzustellen. Auf die entsprechenden Wirkungen auf den Verbrauch werden wir später eingehen. Umgekehrt, wenn die Produktion im Verhältnis zum Bedarf zu hoch ist, sinken die Preise und bewirken eine Einschränkung der Produktion.

Die gleichen Wirkungen treten ein, wenn die Kontingentierung tatsächlich den Erfolg hat, daß die Preise steigen. Um diese Preissteigerung für sich selbst ausnutzen zu können, versucht der inländische Produzent, seine Produktion auszudehnen. Es ist selbstverständlich, daß jeder Produzent einen möglichst großen Teil des durch die Kontingentierung geschaffenen Vakuums auszufüllen bestrebt sein wird, da sein Gewinn dementsprechend proportional, bei degressiven Kosten sogar überproportional wächst. Da aber in der freien Wirtschaft keine Gewähr dafür gegeben ist, daß die Summe der Mehrproduktion der einzelnen Betriebe genau der vom Markt genommenen Menge Auslandsware entspricht, wird in der Regel der Fall eintreten, daß diese Mengen größer sind, zum mindesten solange, bis der Preismechanismus Angebot und Nachfrage wieder in das richtige Verhältnis gebracht hat. Wenn wir zur Veranschaulichung wieder unser Zahlenbeispiel heranziehen, heißt dies: bei einem Gesamtangebot von 1000 to, das je zur Hälfte durch Inlandsproduktion und Einfuhr gedeckt wird, schafft eine Kontingentierung um 50 % ein Vakuum von 250 to. Bei gleichbleibender Nachfrage wird sich die Auffüllung dieses Vakuums in der Weise vollziehen, daß durch die freie Konkurrenz der Produzenten nicht 250 to, sondern 300 to, 350 to oder noch mehr neu produziert werden. Das Resultat liegt klar: die durch Kontingentierung erzielte Preissteigerung wird durch die erhöhte Inlandsproduktion wieder ausgeglichen, die Preise sinken daher wieder ab. Im ungünstigsten Fall, d. h. bei übermäßiger Anlagenerweiterung, kann es dazu kommen, daß sie unter den vor der Kontingentierung innegehabten Stand fallen.

Es wäre noch zu untersuchen, ob die Steigerung der Produktion als Reaktion auf eine Preiserhöhung notwendigerweise immer eintreten muß oder nur in bestimmten Fällen. Dies hängt in erster Linie davon ab, ob die Voraussetzungen zu einer Steigerung bei den den Umfang der Produktion bestimmenden Faktoren gegeben sind.

Die Möglichkeit eines solchen Ersatzes des ausgefallenen Auslandsangebots durch vermehrte Inlandserzeugung ist jedoch bei jedem der drei oben angeführten Fälle verschieden groß.

I. Übersteigt die Produktion bereits den Inlandsbedarf, so kann ohne irgendwelche besonderen Schwierigkeiten ein Teil der bis dahin unter dem Zwang der Verhältnisse ausgeführten Produktion für die Deckung des Inlandsbedarfs herangezogen werden. Es ist allerdings auch möglich, daß die Ausfuhr in ihrer Höhe konstant bleibt, der Ausgleich also durch vermehrte Inlandsproduktion und nicht nur durch Verlagerung ihres Absatzes zustande gebracht wird. Diesen Fall wollen wir jedoch zunächst

ausschalten, er soll unter II. behandelt werden. Wir nehmen also an, daß ein Teil der bisherigen Ausfuhr auf dem Inlandsmarkt abgesetzt wird. Diese Möglichkeit besteht umso eher, als für viele Produkte das Auslandsgeschäft auch ohne eine durch Kontingentierung hervorgerufene günstigere Preisgestaltung im allgemeinen weniger lohnend ist als das Inlandsgeschäft. Eben diese Preisdifferenz ist es ja, die in vielen Fällen zur Einführung des Kontingentierungssystems Veranlassung gegeben hat. Bei voraussetzungsgemäß gleicher Nachfrage sind in diesem Fall keine Investitionen, Kapitalverschiebungen usw. notwendig, in der Verteilung der überhaupt eine Produktion erst ermöglichenden Mittel wie Kapital, Arbeit, Boden auf die einzelnen Produktionszweige ändert sich also nichts. Die einzige Änderung, die volkswirtschaftlich von Bedeutung sein kann, besteht darin, daß sich in den betreffenden Gewerbezweigen das Verhältnis zwischen Produktion für den Inlandsbedarf und für die Ausfuhr verschiebt. Ob darin eine günstige oder ungünstige indirekte Folge der Kontingentierung gesehen werden muß, ist von Fall zu Fall verschieden zu beurteilen. Die Ansicht, daß die Ausfuhr jeder Ware nur um der Ausfuhr willen gefördert werden muß, dürfte auf Grund der damit gehabten mehr oder weniger schlechten Erfahrungen im allgemeinen jener anderen Platz gemacht haben, die die Ausfuhr zwar nicht vollkommen verdammt — wie es gerade auch für Deutschland in seiner jetzigen Situation widersinnig wäre —, aber doch ihrem Umfang durch den Begriff der „notwendigen" Ausfuhr eine gewisse Grenze setzt und damit vor allem auch das Wiederaufleben der sog. ausgesprochenen Exportindustrien, die vollkommen von den nicht beeinflußbaren ausländischen Wirtschafts- und Konjunkturverhältnissen abhängen, verhindern will. Um Irrtümern vorzubeugen, muß darauf hingewiesen werden, daß mit diesen wenigen Bemerkungen das Ausfuhrproblem als solches, die Notwendigkeit oder Nutzlosigkeit einer Ausfuhr, natürlich nicht erschöpfend dargelegt werden kann. Für unsere Zwecke genügt es jedenfalls festzustellen, daß, abhängig von den Verhältnissen des jeweils verschieden gelagerten Einzelfalls die Möglichkeit besteht, daß Preiserhöhungen einzelner Produkte, die auf Kontingentierung zurückgeführt werden können, durch Erhöhung des Anteils der Inlandsproduktion an der Deckung des Inlandsbedarfs auf Kosten der Ausfuhr wieder ausgeglichen werden können. In diesen Fällen kann also die Preissteigerung, die erreicht werden sollte, auf die Dauer nicht gehalten werden, dazu kann eine volkswirtschaftlich unerwünschte Schädigung der Lage des allgemeinen Wirtschaftshaushalts durch die erwähnte Schrumpfung der Ausfuhr eintreten. Allerdings ist andererseits festzustellen, daß diese soeben dargelegten Folgen nicht allzu häufig eintreten werden schon aus dem Grunde, weil bei dem in diesem Fall von uns angenommenen Verhältnis von Produktion und Inlandsbedarf die Notwendigkeit der Einführung eines Kontingentierungssystems nur bedingt gegeben ist.

II. Anders liegen die Verhältnisse, wenn durch die Inlandsproduktion auf Grund unzulänglicher Preise der inländische Bedarf nicht in vollem Umfang gedeckt wird. Wenn überhaupt, ist in diesem Fall eine Ausfuhr nur in bescheidenem Umfange vorhanden. Ein Ersatz der wegkontingen-

tierten Menge durch Verminderung der Ausfuhr ist also nicht möglich. Wiederum vorausgesetzt, daß die Nachfrage gleich bleibt, müßte also der Ersatz durch eine tatsächliche Vermehrung der Produktion erfolgen, wenn die von uns vorläufig als bestehend angenommene Möglichkeit, daß der erhöhte Preis sich auf die Dauer nicht halten läßt, Wirklichkeit werden soll. Ist aber eine solche Vermehrung möglich? Nach den Lehren einer freien Konkurrenzwirtschaft grundsätzlich ja. Infolge der Preiserhöhung wird die Investierung insbesondere von Kapital in dem betreffenden Wirtschaftszweig rentabler, lohnender als in andern. Falls also freies Kapital vorhanden ist, müßte es gerade in diesem Teil der Wirtschaft Anlage suchen bzw., wenn verfügbares neues Kapital nicht vorhanden ist, müßte das festgelegte aus seiner bisherigen Anlage herausgezogen und in dem rentableren Unternehmen angelegt werden. Dieses Gesetz traf früher einmal in gewissem Umfange zu, heute jedoch nicht mehr in gleichem Maße. Der Grund hierfür liegt in der Hauptsache darin, daß bei der Kapitalintensität vor allem der Großbetriebe das in diesen festgelegte Kapital einfach nicht aus ihnen herausgezogen werden, daß auch die Produktion nicht ohne weiteres umgestellt werden kann. Man kann eben nicht bei günstiger Konjunktur für Webwaren im Hochofen Gewebe produzieren. Diese Starrheit des Sachkapitals und die relative Unmöglichkeit einer schnellen Umstellung trifft auch vor allem für die landwirtschaftlichen Produkte zu. Abgesehen von einigen Ausnahmen — einzelne Gemüsesorten — kann man nicht von einem Monat auf den andern von Weizenanbau auf Hackfrüchte usw. übergehen. In noch stärkerem Maße ist diese Unmöglichkeit bei der Viehhaltung vorhanden. Auf Grund der Feststellungen des Statistischen Reichsamts ist beispielsweise die Zeitdauer, bis der Bauer auf ein günstiges Verhältnis von Futtermittel- und Schweinepreisen reagiert und das dadurch hervorgerufene größere Angebot auf den Markt kommt, auf durchschnittlich 18 Monate bestimmt worden. Aber auch schon an diesem Beispiel kann man sehen, daß sich auf die Dauer gesehen und wenn die wirtschaftlichen Markt- und Preisgesetze nicht völlig ausgeschaltet werden, ein vermehrtes Angebot als die Folge von Preissteigerungen immer einstellen und dadurch diese Preise wieder herunterdrücken wird.

Eine Einschränkung ist hierbei allerdings zu machen. Wir hatten bisher angenommen, daß sich ein Mehrangebot zwar wahrscheinlich nicht sofort einstellen wird, daß es aber einmal doch auf dem Markt erscheint. Es ist allerdings nun auch der Fall möglich, daß es überhaupt nicht zu einem solchen Neuangebot kommt. Wenn die Produktionsvoraussetzungen nicht gegeben sind, wenn insbesondere alles vorhandene Kapital schon irgendwo festgelegt, eine Kapitalneubildung nicht vorhanden oder der Zinssatz zu hoch ist, kann auch keine Anlage dieses Kapitals in Investitionen erfolgen. Das gleiche ist der Fall, wenn eine vorhandene geringe Kapitalbildung von anderen privatwirtschaftlich lohnenderen Aufgaben absorbiert wird, vor allem auch, wenn der Staat und andere öffentliche Körperschaften auf dem Kapitalmarkt als Konkurrenten auftreten.

Diese Feststellungen erhalten ihr besonderes Gewicht, wenn wir bedenken, daß bei einem Überwiegen der Nachfrage über die Produktion

die Möglichkeit der Kontingentierung am ehesten gegeben ist, wie wir festzustellen an anderer Stelle Gelegenheit hatten[14]).

Zusammenfassend können wir für diesen Fall feststellen, daß eine durch Kontingentierung hervorgerufene Preissteigerung nicht ohne weiteres und nicht unbedingt durch Erhöhung der Inlandsproduktion wieder wettgemacht werden kann, daß also der Zweck der Kontingentierung, wenn wir diesen in der Erhöhung der Preise sehen, erreicht werden kann. Die relative Unmöglichkeit einer akuten Reaktion der Produktion liegt in solchen Fällen einmal in der Schwierigkeit der Umstellung in der Kapitalanlage, zum andern in der Möglichkeit eines Fehlens einer hinreichenden Kapitalneubildung begründet.

III. Im letzten der angeführten drei Fälle, d. h., wenn der Bedarf ausschließlich durch Einfuhr gedeckt wird, sind Überlegungen wie die von uns bisher angestellten überflüssig, da weder ein Ersatz der vom Markt genommenen Menge durch Verminderung der Ausfuhr noch eine Vermehrung der Produktion möglich ist. Auch wieder nur für den Fall, daß die Nachfrage konstant bleibt, kann für diesen Tatbestand festgestellt werden, daß hier die günstigste Möglichkeit für dauernde und durch Rückwirkungen auf der Angebotsseite unbeeinflußbare Preissteigerungen gegeben ist. Die erzielbaren besseren Preise kommen aber nicht den Produzenten zugute, sondern günstigstenfalls dem Handel, wenn die marktmechanische Situation nicht derart ist, daß sie überhaupt den ausländischen Produzenten allein höheren Gewinn bringt. Dieser Fall ist aber praktisch selten.

Im Ganzen genommen kann über die Rückwirkungen von durch die Kontingentierung erhöhten Preisen auf die Produktion folgendes ausgesagt werden: Eine Rückwirkung in dem Sinne, daß die Preissteigerung durch Vermehrung des inländischen Angebots an Inlandsware und entsprechende Verringerung der Ausfuhr wieder zum Verschwinden gebracht wird, ist dann wahrscheinlich, wenn die Produktion entsprechend erweiterungsfähig ist. Ist der Bedarf durch Inlandsproduktion nicht voll gedeckt — Hauptfall des Kontingentierungssystems —, dann hängt die allein mögliche Vermehrung dieses Angebots von der Möglichkeit einer Erweiterung oder Umstellung der Produktion bzw. von der Möglichkeit einer Neuproduktion ab. Erfolgt die Bedarfsdeckung nur durch Einfuhr, ist eine Rückwirkung des Preises ausgeschlossen. Preissteigerungen sind daher möglich und dauernd, sie brauchen jedoch der eigenen Volkswirtschaft nicht zugute zu kommen. Voraussetzung ist bei alledem immer, daß die Nachfrage konstant bleibt.

Abgesehen von dieser indirekten Wirkung, die das Kontingentierungssystem auf dem Umweg über die Preisgestaltung auf die Produktion ausüben kann, ist auch eine direkte Beeinflussung möglich. Es handelt sich darum, daß ebenfalls die Produktion vermehrt wird, und zwar in diesem Fall nicht nur, um die Vorteile der günstigen Preisgestaltung in verstärktem Maße in Anspruch nehmen zu können, sondern um darüber hinaus absolut höhere Gewinne zu erzielen allein durch die Vergrößerung der Produktion. Da jedoch nur der Zweck

[14]) vgl. S. 13 ff.

einer solchen Produktionsvermehrung beidemale verschieden ist, die Tatsache an und für sich und die Voraussetzungen für ihren Eintritt jedoch dieselben bleiben, können die weiter oben in Bezug auf die Möglichkeiten hierzu angestellten Überlegungen sinngemäß auch auf diesen Sonderfall angewandt werden.

Neben der Voraussetzung einer gleichbleibenden Nachfrage — auf die wir gleich zu sprechen kommen — wird die absolute Gültigkeit der bisher besprochenen Möglichkeiten zur Produktionssteigerung noch weiter eingeschränkt durch den Einfluß von kartellmäßigen Bindungen. Um die Bedeutung dieser Bindungen richtig würdigen zu können, machen wir uns nochmals die Sachlage klar. Wir haben unterstellt, daß durch Kontingentierung eine Erhöhung der Preise eintritt, daß aber diese höheren Preise nicht gehalten werden können, da sie durch eine entsprechende Erhöhung der Produktion wieder ausgeglichen werden.

Zu diesem Wiederabsinken der Preise braucht es dann nicht zu kommen, wenn die inländischen Erzeuger straff kartelliert sind und das Kartell es in der Hand hat, das Angebot bzw. die Produktion derart zu regulieren, daß der Preis von der Angebotsseite her nicht mehr beeinflußt werden kann. Diese Möglichkeit wird dann besonders wichtig, wenn, wie oben erwähnt, die Gefahr besteht, daß das entstehende Vakuum nicht nur voll ausgefüllt wird, sondern wenn darüber hinaus noch eine erhebliche Mehrproduktion die Wiederherstellung des alten Preisstandes zu einem Herabsinken des Preises unter diesen werden läßt. Die Nachteile, die hierin liegen, können durch Kartelle, die auch zwangsweise durch staatlichen Eingriff gerade zu diesem Zweck neu gebildet werden können, zum großen Teil ausgeglichen werden.

Dieselbe Wirkung kann erzielt werden durch andere staatliche Maßnahmen zur Einschränkung der Produktionsausweitung. Möglich wäre dies und ist auch versucht worden z. B. bei landwirtschaftlichen Produkten, indem zwangsweise eine Anbauflächenbeschränkung durchgeführt wird bzw. nur diejenigen Landwirte in den Genuß bestimmter sich aus der Kontingentierung ergebender Vorteile kommen, die eine solche Beschränkung freiwillig durchführen. Infolge der gerade bei der Landwirtschaft besonders gelagerten und zu einem großem Teil von der Natur abhängigen Produktion wird diese Möglichkeit nur in manchen Fällen vorhanden sein, wobei die Frage einer ausreichenden Kontrolle eine besondere Rolle spielt.

§ 10. Konsum.

Es war bereits mehrmals erwähnt worden, daß alle bisherigen Ergebnisse nur gewonnen werden konnten unter der Voraussetzung, daß die Nachfrage, der Bedarf an der betreffenden kontingentierten Ware, auch nach der Kontingentierung und nach der daraus zunächst eintretenden Preissteigerung seinem Umfang nach gleich bleibt. Grundsätzlich muß hierzu jedoch festgestellt werden, daß, ebenso wie die Produktion auf Preiserhöhungen mit einer Vermehrung, der Konsum mit einer Verminderung reagiert; gerade durch diese Gegenbewegung von Produktion und Konsum wird das Gleichgewicht in der Bedarfsdeckung wieder-

hergestellt. Der Teil des Einkommens, den der einzelne Konsument für eine bestimmte Ware anlegt, bleibt i. a. der gleiche, nur die Menge, die er dafür erhält, wird kleiner, das Realeinkommen ändert sich. Diese durch die Preisgestaltung bedingte Bedarfsverminderung wirkt selbstverständlich auf den Preis zurück, dieser sinkt, wenn auch vielleicht nicht in demselben Maße; auf der anderen Seite bildet dies einen Hemmschuh für eine etwaige Ausdehnung der Produktion.

Die durch Kontingentierung etwa eintretenden Preissteigerungen können also verloren gehen nicht nur durch die Erhöhung des Angebots, sondern auch durch Verminderung der Nachfrage. Die Reaktion wird umso stärker sein, je größer die vorangegangene Erhöhung der Preise war. Ebenfalls steht zu erwarten, daß Konsum und Produktion gleichzeitig auf Preiserhöhungen reagieren, daß also im ungünstigsten Falle durch die doppelte Gegenbewegung sich das neue Preisniveau auf einem tieferen Stand als das vorangegangene wieder bildet.

Allerdings sind auch bei dieser Feststellung einige Einschränkungen zu machen. Nicht bei allen Waren muß auf eine Preissteigerung notwendigerweise eine Konsumverminderung folgen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die „Elastizität der Nachfrage" verschieden groß ist. Je nachdem, ob eine Ware lebensnotwendig bzw. unbedingt für die Aufrechterhaltung einer Produktion erforderlich ist, ist auch die Möglichkeit, steigenden Preisen durch Verminderung des Konsums auszuweichen, verschieden groß. Das Beispiel, das hierfür immer angeführt wird, ist das Brot. Auch eine starke Erhöhung der Brotpreise — selbstverständlich auch nur in gewissen Grenzen — vermag den Verzehr an Brot nicht in demselben umgekehrt proportionalen Maße zu drosseln. Anders ist es dagegen bei z. B. Fleisch, Gemüse, Butter, Eiern usw., die bei den breiten Konsumentenschichten bei ungünstiger Preisgestaltung in kleineren Mengen gekauft werden, bzw. von denen der Konsum auf andere gleichwertige oder ähnliche Waren übergeht. Damit ist auch gleichzeitig die Frage der „Substituierbarkeit der Waren" angeschnitten. Vor allem bei vielen landwirtschaftlichen Waren kann hierdurch eine anfangs eintretende Preiserhöhung wieder zum größten Teil illusorisch gemacht werden. Das gleiche gilt für die Frage des Übergangs zu Ersatzstoffen, deren Produktion oft erst durch die Kontingentierung der ursprünglich an ihrer Stelle verbrauchten Produkte rentabel werden kann.

Wie das Beispiel des deutschen Fettplanes zeigt, können diese Folgen von Preiserhöhungen allerdings zu einem großen Teil durch staatliche Eingriffe wieder in ihrer Wirksamkeit gehemmt werden. In diesem Fall war das erste Ziel, die Preiserhöhung für Butter, zwar nach anfänglichen Schwierigkeiten, erreicht worden. Darauf wanderte der Konsum aber zum Margarine- oder Schmalzverzehr ab. Die Folge war, daß die Erlöse des Bauern zwar pro Einheit, aber nicht in ihrer Gesamtheit größer wurden. Auf der andern Seite stieg die Einfuhr der zur Margarineherstellung benötigten ausländischen Rohstoffe, vor allem also von Walfischtran und pflanzlichen Oelen, in erheblichem Umfange an. Dies bedeutete aber eine Belastung der Handelsbilanz, die vielleicht auch ohne Berücksichtigung der staatspolitischen Ziele der ganzen Aktion nicht verantwortet werden konnte.

Es wurde also die Margarineherstellung kontingentiert. Diese Maßnahme, durch die der Konsum wieder dem Verzehr von Butter zugeführt werden sollte, war gleichzeitig mit einer, teilweise erheblichen, Preiserhöhung verbunden. Da aber auf der anderen Seite auch feststand, daß ein Teil der Verbraucher aus Mangel an entsprechender Kaufkraft nach dieser Preiserhöhung weder Butter noch Margarine würde verzehren können, mußte ein entsprechender Teil der Margarine verbilligt auf Marken abgegeben werden.

Ein Urteil über den Erfolg dieser ganzen Maßnahmen läßt sich also nicht abgeben. Es steht zwar fest, daß der Verbrauch von Butter auch zu den höheren Preisen zugenommen hat, ob dies aber auf die Kontingentierung bzw. auf die Ausschaltung ihrer ungünstigen Wirkungen durch den Fettplan zurückzuführen ist oder ob steigende Nachfrage und Preiserhöhung infolge der ansteigenden Konjunktur — neben anderen hochwertigen Lebensmitteln ist der Butterverzehr ausgesprochen konjunkturempfindlich — auch ohne diese Eingriffe zustandegekommen wären, läßt sich mit Sicherheit nicht entscheiden. Man sieht aber daraus ganz allgemein, wie viele teilweise ganz abwegig erscheinende Überlegungen angestellt werden müssen, auf wie viele bestimmt oder nur möglicherweise eintretende Folgen Rücksicht genommen werden muß. Ein Staatseingriff zieht notwendigerweise weitere nach sich. So spielt bei der planmäßigen Regelung der Fettwirtschaft auch noch die ebenfalls bereits erwähnte Interdependenz der Preise und das Prinzip der komplementären Güter eine Rolle. Die bei der zur Margarineproduktion notwendigen Oelgewinnung anfallenden eiweißhaltigen Rückstände bilden ein wichtiges Futtermittel. Mit der Kontingentierung der Margarineproduktion wurde selbstverständlich auch die Menge dieser Rückstände beschränkt; dies blieb wiederum auf die Preisgestaltung des Futtermittelmarktes nicht ohne Wirkung.

Zusammenfassend können wir feststellen: Die durch Kontingentierung eintretende anfängliche Preissteigerung kann unabhängig von den Vorgängen auf der Angebotsseite durch Verminderung der Nachfrage wieder ausgeglichen werden. Inwieweit dies möglich ist, hängt ab von der Elastizität der Nachfrage in der betreffenden Ware. Die durch Nachlassen der Nachfrage rückläufige Tendenz der Preise kann allerdings wieder durch staatliche Maßnahmen kompensiert werden. In jedem Fall ist zu berücksichtigen, daß die Preisbildung einer Ware nie isoliert, sondern nur im Zusammenhang mit der aller Waren zu betrachten ist.

Bleibt die Preiserhöhung der kontingentierten Ware voll erhalten und handelt es sich um lebensnotwendige Güter, bei denen also die Elastizität der Nachfrage gleich Null ist, müssen die Preise anderer, nicht komplementärer, Waren sinken, da dem Konsum für den Kauf dieser Waren weniger Kaufkraft zur Verfügung steht. Vorausgesetzt wird natürlich, daß die Kaufkraft absolut die gleiche bleibt. Diese Voraussetzung muß aber bejaht werden, da das Kontingentierungssystem in der Regel dann angewandt wird, wenn die Wirkungen von Wirtschaftskrisen von der Produktion abgehalten werden sollen, in solchen Zeiten aber eher eine Verminderung, günstigstenfalls eine Erhaltung der bisherigen Kaufkraft

zu verzeichnen ist. Sinkende Preise bewirken aber eine Einschränkung der Produktion. Es ist also fraglich, ob Preiserhöhungen durch Kontingentierung für die Gesamtheit der Wirtschaft vorteilhaft sind, da im ganzen gesehen keine Erhöhung, sondern nur eine Verschiebung der Produktion eintritt. Gerade bei solchen durch äußere Eingriffe veranlaßten Verschiebungen ist aber die Gefahr von Fehlinvestitionen usw. erfahrungsgemäß besonders groß. Das gleiche gilt selbstverständlich auch für den Konsum. Auch hier findet nur eine Verlagerung des Bedarfs statt, durch welche die Lebenshaltung in eine bestimmte Richtung gelenkt werden kann. Unter Umständen, wenn Ausweichmöglichkeiten durch Einschränkung des Verbrauchs oder durch den Uebergang zu Ersatzstoffen usw. nicht gegeben sind, kann die soziale Schichtung und auch die Kapitalbildung der Bevölkerung ungünstig beeinflußt werden. Auf diese Möglichkeiten, die nicht nur bei der Kontingentierung, sondern analog bei allen Preiserhöhungen auftreten, kann jedoch nicht näher eingegangen werden.

§ 11. Monopolgewinne.

Die Möglichkeit, daß bei der Einführung des Kontingentierungssystems Monopolgewinne entstehen, ist zwar vorhanden, aber doch nicht so notwendigerweise mit diesem verbunden, wie manchmal zu Unrecht angenommen wird. Vor allem ist diese Möglichkeit nicht bei allen Arten der Kontingentierung gegeben.

Die Meinung ist nur berechtigt, wenn es sich um reine Mengenkontingente handelt, mit denen die Erhebung eines Zolles nicht verbunden ist. Andernfalls würde ja auch wieder der Staat und nicht der Importeur Nutznießer sein. Eine weitere Voraussetzung ist eine entsprechende Lagerung des Verhältnisses von ausländischem Angebot und inländischer Nachfrage, insbesondere der Dringlichkeit von beiden. Ist der Importeur auf Käufe im Ausland angewiesen, so wird er dem Verkäufer den Preis zahlen müssen, den er für dieselbe Ware auch im Inland zahlen müßte, da bis zur völligen Befriedigung der Nachfrage der Preis des Produzenten, der noch zu diesem Zweck herangezogen werden muß — d. h. also des mit den höchsten Kosten arbeitenden — maßgebend ist und für alle Waren der gleichen Gattung und Qualität nur ein Preis gezahlt wird. Anders ist es, wenn der ausländische Anbieter darauf angewiesen ist, seine Ware um jeden Preis veräußern zu müssen. Die Konkurrenz der Verkäufer bewirkt in diesem Fall eine Senkung des Preises unter den im Inland zu erzielenden, denn dieser bleibt infolge des Fehlens eines Mengenausgleichs derselbe.

Schließlich muß das Kontingent auf die einzelnen Importeure fest verteilt sein. Wäre dies nicht der Fall, so würde wahrscheinlich die Konkurrenz der Händler untereinander um das fest begrenzte Angebot den Preis ebenfalls bis an die Grenze des Inlandpreises heraufreiben.

Ein Monopolgewinn kann also nur entstehen, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

1. Keine gleichzeitige Zollerhebung,
2. Dringlichkeit des Angebots der ausländischen Verkäufer.
3. Auf die Importeure aufgeteiltes Kontingent.

Sind diese Voraussetzungen gegeben, so erhält der Importeur allerdings einen zusätzlichen Gewinn, der ihm unabhängig von seiner Arbeit zufließt — Monopolrente — und in keinem Verhältnis zu ihr steht. Ähnliche Verhältnisse finden wir beim Schutzzoll. Auch dort entsteht durch die Preisdifferenz zwischen Weltmarktpreis und nationalem Preis ein Gewinn, der jedoch als Zoll vom Staat vereinnahmt wird und von diesem dazu benutzt werden kann, andere Einnahmemöglichkeiten wie Steuern usw. nicht voll auszuschöpfen. Die Belastung der Volkswirtschaft durch den Zoll kommt ihr also auf anderen Wegen wieder zugute. Bei dem Gewinn des Importeurs ist dies aber nicht der Fall, wenn wir davon absehen, daß in the long run gesehen natürlich auch dieser konsumiert, investiert oder zur Kapitalbildung herangezogen wird.

Dabei ist noch nicht einmal gesagt, daß der einzelne Importeur einen privatwirtschaftlichen Nutzen aus der Monopolrente zieht, da dieser Gewinn auf der anderen Seite eine mengenmäßige Verminderung des Geschäftsumfanges durch die Kontingentierung voraussetzt. Der Importeur wird also vom Staat gezwungen, nach dem Grundsatz: kleiner Umsatz, großer Nutzen, zu wirtschaften. Da dieser Grundsatz aber als solcher unrationell ist und seine Anwendung in der Privatwirtschaft von der staatlichen Wirtschaftspolitik im allgemeinen abgelehnt, in diesem Fall jedoch erzwungen wird, erblicken die anderen Zweige der Wirtschaft hierin eine ungerechtfertigte Begünstigung einzelner. Beschwerden anderer Wirtschaftskreise sind daher auch nicht ausgeblieben. Aus diesem Grunde und auch, um dem Staat neue Einnahmequellen zu erschließen, wird häufig den Importeuren dieser zusätzliche Gewinn wieder weggesteuert oder auf andere Weise erfaßt. So wurde in Belgien die Beteiligung an den Kontingenten mit einer gleitenden Abgabe verbunden[15]), da dieses Verfahren die beste Kontrollmöglichkeit bietet.

Diese Gewinnabsorption durch den Staat reiht sich in die Maßnahmen ein, die allgemein ungerechtfertigte private Gewinne bzw. solche, an denen die Initiative und das Können des Unternehmers keinen oder zum mindesten nicht ausschlaggebenden Anteil haben, wieder wegsteuern oder der Allgemeinheit auf anderen Wegen dienstbar machen wollen. Das beste Beispiel, wie solche Bestrebungen auch in extrem individualistischen Ländern an Boden gewinnen, sind die Vereinigten Staaten von Nordamerika, in denen eine starke Bewegung die Einziehung der Gewinne der Rüstungsindustrie von Staats wegen fordert. Ähnliche Gedankengänge finden sich in Deutschland, wo das Anleihestockgesetz mit aus dem Gedanken entstanden ist, die letzten Endes nur infolge der staatlichen Maßnahmen zur Ankurbelung der Konjunktur erzielten Unternehmergewinne der Kapitalbildung und dem Kapitalmarkt zuzuführen.

---

[15]) Erwin Respondek, Grundzüge europäischer Handelspolitik zwischen den beiden Weltwirtschaftskonferenzen, Berlin 1933, Seite 93.

§ 12. Staatseinnahmen.

Wir wissen, daß mit der Kontingentierung, gleichgültig ob es sich um Zoll- oder Mengenkontingente handelt, ein Zoll erhoben werden kann. Dies ist nicht immer der Fall, ebenso wird selbstverständlich die Höhe des Zollsatzes je nach dem mehr oder weniger protektionistischen Zweck der Einrichtung und je nach den besonderen Umständen verschieden sein. Immer jedoch übt die Kontingentierung irgendwelche Wirkungen auf die zu einem großen Teil auf den Zöllen beruhenden Staatseinnahmen aus.

Schon aus dem Wesen des Kontingentierungssystems als einer die Einfuhrmenge und damit das Erhebungsobjekt der Zölle vermindernden protektionistischen Maßnahme ergibt sich, daß die Wirkung nur in einer Verminderung der Zolleinnahmen bestehen kann. Das Ausmaß der Verringerung gegenüber dem früheren Zustand ist nicht in allen Fällen dasselbe, hängt vielmehr von der Eigenart des im einzelnen Falle angewandten Systems der Kontingentierung ab. Angefangen mit der in dieser Beziehung die stärksten Wirkungen ausübenden Kontingentierungsart können wir nachstehende Rangfolge aufstellen:

Mengenkontingente	ohne gleichzeitigen Zoll,
Mengenkontingente	mit gleichzeitigem Zoll,
Zollkontingente	(Kontingent zollfrei, darüber hinaus gehende Men- (gen Zollbelastung,
Zollkontingente	(Kontingent und darüber hinaus eingeführte (Mengen Zollbelastung, nur ihrer Höhe nach (schieden.

Voraussetzung ist in allen Fällen ,daß vor der Einführung der Kontingentierung bereits ein Zollschutz bestand.

Das Typische an den Mengenkontingenten besteht, wie wir gesehen haben, darin, daß eine absolute mengenmäßige Begrenzung der Einfuhr stattfindet. Selbst wenn wir also annehmen, daß derselbe Zollsatz, der früher erhoben worden ist, auch weiter zur Anwendung gelangt, muß die Gesamteinnahme kleiner werden, da eben auch die Warenmenge geringer geworden ist. Die Verminderung wird hundertprozentig, wenn überhaupt kein Zoll erhoben wird. Obwohl dies nicht allzu wahrscheinlich ist, — da kein Staat freiwillig auf Einnahmen verzichten wird —, ist die Möglichkeit gegeben, sei es, daß auf andere Weise Zugeständnisse anderer Staaten nicht zu erlangen sind, sei es, daß sonst irgendwelche besonderen Verhältnisse vorliegen, die einen solchen Verzicht ertragenswert erscheinen lassen. Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, daß mit dieser Mengenkontingentierung die Erhebung eines höheren Zollsatzes für die Kontingentsmenge verbunden ist, sodaß auf diese Weise im günstigsten Falle ein Ausgleich des aus der Mengenverringerung resultierenden Einnahmefortfalls erzielt werden kann. Diese Frage wird jedoch kaum generell entschieden werden können, da sie vollkommen von den Umständen des einzelnen Falles abhängt. Je größer die Zusammenstreichung der Einfuhr ist, desto geringer ist diese Möglichkeit.

Bei den Zollkontingenten braucht diese erste Voraussetzung einer Einnahmeverringerung, ein Rückgang der Einfuhr, nicht immer gegeben zu sein. Die Tendenz geht jedoch in dieser Richtung, da sonst der Zweck der Kontingentierung, den wir gerade als auf eine solche Beschränkung der Einfuhr hinzielend festgestellt haben, nicht verwirklicht werden kann. Bekanntlich wird dies in vielen Fällen dadurch zu erreichen versucht, daß die das Kontingent übersteigende Einfuhr mit einem fast oder tatsächlich prohibitiv wirkenden Zoll belastet wird. Je höher aber ein solcher Zoll ist, desto geringer wird die Gesamteinfuhr und dadurch auch die Zolleinnahme. Kommt noch hinzu, daß die Kontingentsmenge zollfrei hereingelassen wird, ist eine Verminderung der Einnahmen das Wahrscheinlichste. Etwas günstiger — man kann sagen, am günstigsten von den oben erwähnten vier Fällen — gestaltet sich die Sachlage, wenn auch für das Kontingent ein Zoll erhoben wird. Jedoch ist auch hier die Möglichkeit eines vollkommenen Ausgleichs problematisch.

Zusammenfassend können wir also feststellen, daß mit jeder Kontingentierung, gleichgültig, in welcher Form sie durchgeführt wird, eine Verringerung der Staatseinnahmen verbunden ist. Eine solche Verringerung aber hat zur Folge, daß andere Einnahmequellen des Staates mehr ausgenützt werden müssen, damit dieser seine Aufgaben in dem bisherigen Umfange erfüllen kann. Je größer der, man möchte sagen privatwirtschaftliche, Nutzen der Kontingentierung ist, d. h., je kleiner die noch zur Einfuhr gelangende Menge, desto größer auch der Einnahmeausfall. Ihr besonderes Gewicht erhält diese Tatsache, wenn man bedenkt, daß das Kontingentierungssystem im allgemeinen in Krisenzeiten zur Einführung gelangt, daß aber gerade in solchen Zeiten der Staat bedeutend mehr und wichtigere Aufgaben zu erfüllen hat als in normalen Zeiten, und daß infolgedessen gerade dann jede Verringerung der Staatseinnahmen erheblich schwerwiegender ist.

Es besteht allerdings noch die Möglichkeit, daß der Einnahmeausfall an anderer Stelle des Staatshaushalts wieder eingespart werden kann. Als eine der innerwirtschaftlichen Wirkungen des Kontingentierungssystems hatten wir herausgestellt, daß eine Steigerung der heimischen Produktion eintreten kann, die den Zweck verfolgt, das durch die Kontingentierung entstandene Vakuum in der Bedarfsdeckung auszufüllen. In dem in diesem Zusammenhang günstigsten Fall kann durch diese Mehrproduktion Neueinstellung von Arbeitskräften hervorgerufen werden, die den Arbeitsmarkt und dadurch infolge des Wegfalls von Unterstützungen auch den öffentlichen Haushalt entlasten. Gleichzeitig kann sich infolge der vermehrten Produktion das Aufkommen an Steuern — z. B. Lohnsteuer, Umsatzsteuer usw. — erhöhen. Erzielen die Unternehmer infolge der Kontingentierung höhere Gewinne, liegt ein Mehraufkommen z. B. an Kapitalertragssteuern im Bereich der Möglichkeit. Da eine Belebung in einem Bezirk der Wirtschaft auf andere übergreift und dort dieselben steuerlichen Wirkungen hervorzurufen vermag, *kann* durch diese Erhöhung der Staatseinnahmen die durch Kontingentierung direkt eintretende Verminderung ausgeglichen werden. Sicheres hierüber läßt sich jedoch nicht aussagen. Die Antwort, daß es so sein wird, ist bestenfalls eine Vermutung,

da jede Unterlagen fehlen, die eine solche Behauptung beweiskräftig machen würden. Wir können wohl feststellen, daß nach der Einführung von Kontingenten sich die Zolleinnahmen verändern, wahrscheinlich zurückgehen, daß sich der Geschäftsgang in Wirtschaftskreisen, zu deren Unterstützung diese protektionistischen Maßnahmen ergriffen worden sind, belebt, daß für diese Wirtschaftskreise typische Steuern und Abgaben ein höheres Aufkommen aufweisen, ob aber diese Vorgänge in einem Kausalzusammenhang mit der Kontingentierung stehen, ob sie ohne eine solche in demselben, in größerem oder kleinerem Maße eingetreten wären, vermögen wir nicht zu entscheiden.

Auch sind diese Folgerungen nur im günstigsten Fall zutreffend, wenn nämlich eine tatsächliche Steigerung der heimischen Produktion eintritt. Aus dem Abschnitt über die innerwirtschaftlichen Wirkungen der Kontingente[16]) wissen wir aber, daß der Ersatz des durch die Kontingentierung ausgefallenen Angebots auch dadurch erfolgen kann, daß bisher ausgeführte Mengen nun im Inland abgesetzt werden, daß die Produktion insgesamt also gleich bleibt. In diesem Fall sind selbstverständlich irgendwelche ausgleichende Wirkungen auf die Staatseinnahmen nicht zu erwarten. Hinzu kommt, daß im Falle von eintretenden Preissteigerungen der Konsum sich in dem Bezug anderer Waren einschränken muß. Hinsichtlich der Produktion dieser Waren kann es zu Produktionseinschränkungen, zu Arbeiterentlassungen, verminderten Steuereinnahmen kommen, sodaß eine etwa schon allgemein infolge der Kontingentierung bestehende rückläufige Bewegung der Staatseinnahmen dadurch verschärft wird.

Ein durch Kontingentierung verursachter Einnahmeausfall kann nicht nur durch Erhöhung anderer Einnahmen wieder ausgeglichen werden — wenigstens teilweise —, sondern auch durch Verminderung der Ausgaben. Diese Möglichkeit ist dann gegeben, wenn der Staat zur Erhaltung gefährdeter Wirtschaftszweige offene oder versteckte Subventionen oder sonstige Zuwendungen geben mußte, die nach einer sich günstig auswirkenden Einführung eines Kontingentierungssystems infolge Wegfalls ihrer Voraussetzungen gestrichen werden können. Es müssen jedoch auch in diesem Fall die oben gemachten Einschränkungen und Folgeerscheinungen beachtet werden.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß das Kontingentierungssystem in der Regel einen Rückgang der Staatseinnahmen zur Folge hat, dessen Ausgleich durch innerwirtschaftliche Wirkungen der Kontingente zum mindesten zweifelhaft ist. Auch diese Tatsache ist mit ein Grund, weshalb in manchen Ländern eine Abkehr von diesem System und ein Wiederübergang zum Schutzzoll befürwortet wird, um die Finanzlage des Staates zu bessern. Dieser Gedankengang findet sich z. B. in einer Rede des seinerzeitigen französischen Ministerpräsidenten Laval, die dieser Ende Juni 1935 hielt, und in welcher er den Einnahmeausfall durch das allerdings gerade in Frankreich in besonders starkem Maße zur Anwendung gelangte Kontingentierungssystem auf ca 2 Milliarden Francs pro Jahr bezifferte. Da die finanzielle Lage Frankreichs einen

[16]) s. § 9.

Verzicht auf solche Beträge nicht gestatte und — wie in anderm Zusammenhang bereits erwähnt — die Kontingentierung die an sie geknüpften Hoffnungen nicht in dem gewünschten Maße erfüllt habe, befürwortete Laval die Aufgabe dieses Systems und die Wiedereinführung von Schutzzöllen.

§ 13. Zwischenstaatliche Wirtschaftsbeziehungen.

Ein großer Teil der Handelsverträge der Zeit vor dem Weltkriege war aufgebaut auf dem Prinzip der Meistbegünstigung und der Zolltarifabreden. Weiterhin wurde Wert darauf gelegt, die Verträge für einen längeren Zeitraum abzuschließen, um der Wirtschaft die Gewähr stetiger Verhältnisse zu geben. War dies aus irgendeinem Grunde nicht möglich, konnte wenigstens mit größter Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden, daß die Verträge automatisch verlängert wurden. Um gewissen von uns bereits erwähnten Gefahren der Meistbegünstigung zu entgehen, wurde versucht, möglichst gleichzeitig mit den hauptbeteiligten Staaten abzuschließen. Die ganze Handelsvertragspolitik zeichnete sich also durch eine große Stetigkeit aus. Änderungen waren nicht die Regel, sondern Ausnahme.

Auch nach dem Weltkriege wurde nach einer kurzen Übergangsperiode versucht, nach denselben Grundsätzen weiterzuarbeiten. Die Unmöglichkeit hierzu stellte sich jedoch bald heraus, und gerade deshalb wurden neue Mittel und Wege gesucht, die Handelspolitik den veränderten Verhältnissen anpassen zu können. Weshalb und inwieweit das Kontingentierungssystem hierzu geeignet erschien, wurde bereits erwähnt. Die Unübersichtlichkeit der Verhältnisse und die sich mit mehr oder weniger großer Schnelligkeit vollziehenden konjunkturellen und strukturellen Verschiebungen schienen vor allem den Ersatz oder zum mindesten die Abwandlung der Meistbegünstigung durch die neuen Methoden zu begünstigen, jedoch wurde auch der Gedanke der Zolltarife und der Langfristigkeit davon betroffen.

Ursprünglich ist also das Kontingentierungssystem nicht Ursache, sondern Folgeerscheinung, hervorgerufen durch die sich ändernden Voraussetzungen einer Handelsvertragspolitik alten Stils. Dies wird jedoch notwendigerweise anders mit dem Zeitpunkt, in dem das neue System eingeführt wird und nun beginnt, ein Eigenleben zu entfalten. Was Folge war, wird jetzt Ursache.

Besonders deutlich wird dies, wenn wir bedenken, daß das Kontingentierungssystem ja nicht gleichzeitig in allen Staaten eingeführt worden ist, und daß ein Teil überhaupt nicht dazu überging. Es ist also eine unausbleibliche Folge, daß zwei Länder miteinander verhandeln, von denen das eine einen reinen Meistbegünstigungsvertrag abschließen will, während das andere glaubt, diese Meistbegünstigung überhaupt nicht oder nur für gewisse Kontingente oder überhaupt nur Mengen- oder Zollkontingente zugestehen zu können. Sind aber die grundsätzlichen Anschauungen derart verschieden, wird sich eine Einigung nur schwer oder garnicht erzielen lassen.

Auch wenn beide Verhandlungspartner das Kontingentierungssystem als Grundlage ihrer Verhandlungen anerkennen, ergibt sich eine Fülle von Schwierigkeiten. Zunächst muß man sich über die Art der anzuwendenden Kontingente einigen. Jedes Land wird entsprechend seiner besonderen Wirtschaftsstruktur und entsprechend seinen besonderen Bedürfnissen seine eigene Ansicht durchzusetzen versuchen. Ist man sich grundsätzlich über die Beibehaltung der Meistbegünstigungsklausel einig, so bildet doch die verschiedene Auslegung der Vereinbarkeit der verschiedenen Kontingentierungsarten mit dieser — wegen der Wichtigkeit dieser Frage wird hierauf in einem besonderen Abschnitt ausführlich eingegangen werden[17]) — eine gefährliche Klippe, an der die Verhandlungen nur zu oft scheitern können.

Besondere handelspolitische Schwierigkeiten verursacht die Feststellung der Kontingentsmengen. Aus Gründen, die hier nicht zu untersuchen sind, wird heute viel mehr Wert auf eine zum mindesten ausgeglichene Handelsbilanz gelegt als früher. Ebenfalls ist der Wille zum Schutz der heimischen Produktion in einem erheblich größeren Umfang vorhanden. Wenn schon Kontingente zugestanden werden, so sollen dem mindestens gleichwertige Zugeständnisse gegenüberstehen. Auch der Begriff der Gleichwertigkeit wird aber aus verständlichen Gründen immer verschieden ausgelegt werden.

Diese Schwierigkeit ist freilich nicht neu. Auch bei Zolltarifverhandlungen ist darüber gestritten worden. Handelt es sich aber um Kontingente, vor allem um ausgesprochene Mengenkontingente, sind die Aussichten für eine Einigung bedeutend geringer. Dies kommt daher, daß im ersten Fall die jeweiligen Wirkungen nicht eindeutig zu übersehen waren, die als Folge der getroffenen Vereinbarungen stattfindende Entwicklung des Handels konnte höchstens geschätzt werden. Es bestand durchaus die Möglichkeit, daß sich die Wirtschaft den neuen Verhältnissen anpaßte, sodaß das Handelsvolumen nicht unbedingt abzunehmen brauchte. Bei der Kontingentierung ist dies grundsätzlich anders. Mit der Zustimmung zu den von der anderen Seite angebotenen Kontingenten ist gleichzeitig die tatsächlich äußerste Grenze festgelegt, die auch bei aller Verbesserung der Produktionsmethoden, bei verbilligten Preisen usw. nicht überschritten werden kann. Bei der Gewißheit über das Ausmaß der zwangsweisen Beschränkung der eigenen Ausfuhr ist natürlicherweise eine Zustimmung zu dieser besonders schwer zu erlangen.

Schließlich ist die Anwendung des Kontingentierungssystems mit eine der Ursachen dafür, daß die früher zu beobachtende Stetigkeit in den handelspolitischen Beziehungen weitgehendst verschwunden ist. Abschlüsse und Kündigungen von Handelsverträgen, Zusatzabkommen, Handelsprovisorien u. s. f. folgen schneller aufeinander als je zuvor. Natürlich handelt es sich nicht in allen Fällen um Vereinbarungen, die auf der Anwendung des Kontingentierungssystems aufgebaut sind, diese stellen aber einen großen Prozentsatz. Der Grund hierfür liegt in dem Wesen der Kontingentierung. Wir erinnern uns, daß dieses System nur dann

---

[17]) siehe § 15. Kontingentierung und Meistbegünstigung Seite 68.

seinen Zweck vollkommen erfüllt, wenn als oberste Mengenbegrenzung des einzelnen Kontingents die Differenz zwischen Bedarf und Eigenproduktion festgesetzt wird. Gerade in Zeiten der Krise, also dann, wenn erfahrungsgemäß Kontingente am ehesten zur Anwendung kommen, bleiben diese Größen aber nicht konstant, sondern verändern sich teilweise erheblich. Dies gilt insbesondere für den Bedarf. Da aber in erster Linie die heimische Produktion davon nicht betroffen werden soll, diese ihren Anteil am Inlandsabsatz eher noch steigern will, verändert sich auch dauernd die wünschenswerte Größe des Kontingents. Mit anderen Worten, je mehr der Bedarf zurückgeht, desto mehr soll die Einfuhr eingeschränkt werden. Dies kann bei einer in ausreichendem Maße vorhandenen Disziplin der Verbraucher selbstverständlich auch ohne tatsächliche Änderung des Kontingents erreicht werden, eine solche ist jedoch auf jeden Fall sicherer und verspricht den größeren Erfolg. Es ist also notwendig, daß in immer neuen Verhandlungen versucht wird, das Einverständnis der betroffenen Länder zu den in Anpassung an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse vorgesehenen und gewünschten Einschränkungen zu erlangen.

Wird die Meistbegünstigung ganz oder teilweise aufgegeben, so wird diese ganze Arbeit noch ungeheuer kompliziert durch die Notwendigkeit, mit allen an der Einfuhr der betreffenden Waren beteiligten Ländern einzeln zu verhandeln, da die automatische Übertragung von Änderungen auf alle meistbegünstigten Staaten fortfällt. Auch wenn wegen dieser Schwierigkeiten zu einer autonomen Festsetzung der Kontingente übergegangen wird, läßt sich diese Verhandlungstätigkeit nicht wesentlich einschränken, da schon die Rücksicht auf zu erwartende oder mögliche Gegenmaßnahmen dazu zwingt, bei diesen Staaten wegen der Höhe der Beschränkungen zum mindesten zu sondieren, um. evtl. entsprechende Abänderungen der geplanten Kontingentsherabsetzungen vornehmen zu können.

Zusammenfassend stellen wir also fest, daß die Einführung des Kontingentierungssystems die Handelsvertragspolitik bedeutend schwieriger und durch das Beachtenmüssen neuer Gesichtspunkte bedeutend komplizierter gestaltet, daß insbesondere durch die sich zwangsläufig ergebende Unstetigkeit und durch die ungleich häufiger als früher vorzunehmenden Änderungen der Grundlagen ein Moment der Unsicherheit in die Kalkulation der Wirtschaft hineingetragen wird, das seinerseits wieder schwerwiegende Folgen haben kann.

Das ungünstige Urteil, das wir über das Kontingentierungssystem auf Grund seines Einflusses auf die Handelspolitik fällen müssen, wird noch verschärft, wenn wir seine Auswirkungen auf die zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen i. e. S. betrachten. Dabei interessieren uns nicht die Wirkungen, die es auf andere Volkswirtschaften ausübt dadurch, daß deren Ausfuhr beschränkt wird, obwohl natürlich auch dieser Umstand auf die eigene Volkswirtschaft zurückwirken muß. Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn die nach der Kontingentierung verbleibende Quote so gering ist, daß ausländische Ausfuhrindustrien ihre Produktion einschränken, evtl. stillegen müssen, daß Arbeiter entlassen werden, dadurch der Konsum zurückgeht und so fort. Möglicherweise treten krisenhafte

Erscheinungen auf bzw. schon vorhandene werden noch verstärkt, die dann erfahrungsgemäß auf andere Länder ausstrahlen. Uns soll vielmehr jener Fragenkomplex beschäftigen, der in allen Erörterungen über die Wirkung von Kontingenten, unter der Bezeichnung „Exportgefährdung" zusammengefaßt, eine große Rolle spielt.

Die Behauptung geht dahin, daß jedes Land, welches zur Einführung des Kontingentierungssystems schreitet, seine eigene Ausfuhr schädigt, und daß dieser Schaden etwaige Vorteile der Kontingentierung wieder ausgleicht,, wenn nicht übersteigt[18]). So selbstverständlich es ist, so muß doch erwähnt werden, daß diese Behauptung natürlich nur dann zutreffen kann, wenn eine Ausfuhr in einem Umfange vorhanden ist, der eine solche Folgerung überhaupt erst ermöglicht. Es wird oft vergessen, daß schon aus diesem Grunde die Erfahrungen, die die einzelnen Länder hinsichtlich dieser Frage gemacht haben, notwendigerweise jeweils andere sein müssen.

Dreierlei Arten von Gründen gibt es, auf die ein Exportrückgang als Folge der Einführung eines Kontingentierungssystems zurückgeführt werden kann. Es sind dies

1. verringerte Nachfrage des Auslandes infolge der Wirkungen des Kontingentierungssystems auf die Wirtschaft des betroffenen Landes,
2. Repressalien des Auslandes,
3. verringerte Ausfuhrmöglichkeiten des kontingentierenden Landes infolge der innerwirtschaftlichen Wirkungen des Kontingentierungssystems.

Auf die erste Möglichkeit wurde bereits hingewiesen (s. oben Seite 61). Es wäre noch hinzuzufügen, daß die Außenhandelsschrumpfung, die dadurch entsteht, daß einem Lande die Ausfuhr beschnitten wird und dieses dadurch auch weniger einführen kann, nicht nur in dem direkten Austauschverhältnis dieses Landes mit dem kontingentierenden Staat vor sich gehen kann, sondern daß sie selbstverständlich auch über den sog. Dreiecksverkehr oder über noch mehr Zwischenglieder wirken kann. D. h. also beispielsweise, wenn die Ausfuhr holländischer Waren nach Deutschland kontingentiert wird, so kann Holland diesen Verlust einmal durch Einschränkung seiner Einfuhr aus Deutschland wieder hereinholen, aber auch dadurch, daß es weniger aus England oder aus noch mehr anderen Staaten bezieht, die dann aus diesem Grunde ihre eigenen Bezüge z. B. aus Deutschland ebenfalls einschränken müssen. Im Grunde genommen beruht auch diese Tatsache auf dem bereits erwähnten „Gesetz des Parallelismus".

Neben diese Möglichkeit der Einfuhrbeschränkung der betroffenen Staaten aus rein wirtschaftlichen Gründen tritt jene andere, bei der derselbe „Erfolg" bewußt und gewollt durch staatliche oder auf staatliche Initiative zurückgehende Maßnahmen zu erreichen versucht wird. Solche

[18]) so z. B.: Kontingente, was sie sind und wie sie wirken. Schriften des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik e V. Berlin 1933.

Maßnahmen sind auf bewußte Schädigung der Ausfuhr des kontingentierenden Landes gerichtet, um durch diese Repressalie eine Zurücknahme oder zum mindesten eine Erhöhung der Kontingente oder eine allgemein günstigere Behandlung der eigenen Ausfuhr zu erreichen. Gerade die Möglichkeit dieser Rückwirkungen der Kontingentierung ist es, die mit dem Begriff der „Exportgefährdung" umrissen werden soll.

Allein die Tatsache, daß ein Land durch die Einführung des Kontingentierungssystems durch andere Staaten in seiner Ausfuhr getroffen wird, ruft wie alle protektionistischen Maßnahmen in diesem Staat Vergeltungsmaßnahmen hervor. Dabei ist es in gewissem Sinne gleichgültig, in welchem Maße es durch die Kontingentierung wirtschaftlich getroffen wird. Oberster Grundsatz ist: Wie Du mir, so ich Dir, und es ist eines der traurigsten Merkmale der Verwilderung der handelspolitischen Sitten und ein äußerst bedenkliches Zeichen für das Fehlen der wirtschaftlichen Vernunft, daß sich hieran auch Länder beteiligen, die auf lange Sicht davon nicht einmal Vorteile erwarten können, sondern sich selbst schaden. Die Gläubigerländer, die auf Bezahlung der Schulden drängen, sich aber den Versuchen der Schuldnerländer, durch vermehrte Ausfuhr oder, wenn dies schon nicht möglich ist, durch verminderte Einfuhr eine aktive Handelsbilanz herauszuwirtschaften, um aus dem Überschuß ihre Schulden bezahlen zu können, bis auf das letzte widersetzen und am liebsten auch noch selbst einen Außenhandelsüberschuß aufweisen möchten, gehören hierher.

Die Form, in der solche Vergeltungsmaßnahmen auftreten, ist dabei gleichgültig. Sie können direkt vom Staat ausgehen, der ebenfalls kontingentiert, Vergeltungszölle erhebt, verbietet oder durch Verwaltungsmaßnahmen (kalter Protektionismus) die „gegnerische" Ausfuhr zu treffen sucht. Sie können aber auch auf die Initiative halbamtlicher oder privater Organisationen zurückgehen; Handelskammern können ihren Mitgliedern „empfehlen", daß diese ihre Bezüge aus dem betreffenden Land einschränken, die betroffenen Wirtschaftszweige selbst entfalten eine rege Tätigkeit in der gleichen Absicht. Vor allem werden diese Tendenzen wirksam, wenn diese wirtschaftlichen Reibereien zu einem auch politisch gespannten Verhältnis hinzutreten, wenn an und für sich schon eine gewisse Animosität gegen das kontingentierende Land besteht. Es kann dahin kommen, daß ein regelrechter Boykott, ev. mit Duldung oder sogar unter Begünstigung der Regierung, organisiert wird. An Beispielen hierfür hat es in der letzten Zeit nicht gefehlt. Wir brauchen nur zu denken an den versuchten Boykott deutscher Waren in Holland und in Skandinavien als Antwort auf die seinerzeitige deutsche Butterkontingentierung, der großen Schaden angerichtet hat.

Diese Exportgefährdung tritt, wie die Erfahrung gelehrt hat, auf irgendeine Weise und in einem mehr oder weniger Schaden verursachenden Umfange immer ein; sie ist naturgemäß umso gefährlicher, je größer und je wichtiger der Export für die gesamte Volkswirtschaft des Landes ist, das seine Wirtschaft durch Kontingentierung zu schützen versucht, und je geringer die Vorteile sind, die innerwirtschaftlich, schlimmstenfalls als frommer Wunsch, durch diese Kontingentierungsmaßnahmen erzielt wer-

den können. Die Höhe des Schadens, den das Ausland tatsächlich erleidet, kommt weniger in Betracht, da dieser Schaden oft nur ein willkommener Vorwand sein wird, um nun hieraus die Berechtigung ableiten zu können, eine schon lange aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen erwogene Drosselung des eigenen Imports durchführen zu können.

Die dritte Möglichkeit der Schädigung der eigenen Ausfuhr durch Kontingentierung ergibt sich aus den innerwirtschaftlichen Wirkungen der Kontingente, die wir oben bereits geschildert haben. Sie ist dann gegeben — auch hier sehen wir wieder die Tragik des Kontingentierungssystems, wie man diese Erscheinung nennen könnte —, wenn die Wirkungen, die durch dieses System erzielt werden sollen, tatsächlich eintreten; je mehr dies der Fall ist, umso größer wird die Gefahr für die Ausfuhr.

Die Ergebnisse der §§ 8—10 brauchen hier nur kurz rekapituliert zu werden. Besteht der Erfolg der Kontingentierung darin, daß die inländische Produktion in größerem Maß als bisher zur Deckung des inländischen Bedarfs herangezogen wird, so kann dies in vielen Fällen nur dadurch erfolgen, daß ein entsprechender Rückgang des Ausfuhranteils stattfindet. Dieser beruht also nicht auf einem verminderten Auftragseingang, sondern die betreffenden Wirtschaftszweige verzichten von sich aus auf eine Erhaltung und damit selbstverständlich auch auf eine Steigerung ihrer Ausfuhr, sei es, daß sie im Inland für ihre Produkte bessere Preise erzielen, sei es, daß sie die gerade in der heutigen Zeit mit der Ausfuhr verbundenen Zoll-, Devisen-, Kontingentsschwierigkeiten usw. und die damit verbundene Arbeitserschwerung und Kostensteigerung scheuen. Andererseits kann der Erfolg der Kontingentierung darin bestehen, daß eine Erhöhung der Preise in dem gewünschten Umfang eintritt. Über die Möglichkeiten hierzu wurde bereits gesprochen, es braucht also auf die Vorbedingungen hierzu an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden. Diese Preissteigerungen können von den primär Betroffenen zwar je nach der Sachlage abgewälzt werden, ihre Grenzen findet diese Überwälzung aber auf jeden Fall bei der Ausfuhr. Je mehr durch eine auf die Kontingentierung folgende Preiserhöhung die Herstellungskosten wachsen, umso schwieriger wird es, preismäßig mit diesen so verteuerten Produkten auf dem Weltmarkt zu konkurrieren. Es ist dabei gleichgültig, ob die wachsenden Kosten direkt auf eine Verteuerung der Rohstoffe und Halbfabrikate zurückgeführt werden können oder auf eine Verteuerung der Lebenshaltungskosten auf Grund gestiegener Lebensmittelpreise, die ihrerseits wiederum Lohnerhöhungen verursachen können. Gerade die letztere Folge, aber auch die Verteuerung der Ursprungsprodukte, kann allerdings durch staatliche Maßnahmen weitgehend kompensiert werden, indem inländische Löhne und Preise gesetzlich in ihrer Höhe auf den derzeitigen Stand beschränkt bleiben, andererseits die Ausfuhrindustrien durch Erhebung von Ausgleichsabgaben usw. in ihrem Wettbewerbskampf unterstützt werden.

Die Frage, ob und inwieweit eine Schädigung der eigenen Ausfuhr durch Kontingentierung eintreten kann, ist selbstverständlich für jeden Wirtschaftszweig, man möchte sagen für jede einzelne Ware, verschieden zu beantworten. Es kam hier nur darauf an, die Möglichkeiten aufzuzeigen, unter denen diese Wirkung eintreten kann, und darauf hinzuweisen,

was vor Einführung dieses Systems zu beachten ist, wenn ungünstige Folgen vermieden werden sollen. Insoweit diese in einer Schädigung des eigenen Exports bestehen, kann natürlich darüber hinweggegangen werden, wenn allgemein die Ansicht besteht, daß der Export an und für sich nur ein Überbleibsel aus einer liberalistischen Zeit darstelle und daher grundsätzlich bekämpft werden müsse, daß also der Export überflüssig sei. Daß diese Meinung zum mindesten in der heutigen Situation für Deutschland nicht richtig ist, um nicht einen schärferen Ausdruck zu gebrauchen, steht wohl — auch nach den maßgebenden Erklärungen des Führers und des Reichswirtschaftsministers — außer allem Zweifel, ein näheres Eingehen hierauf an dieser Stelle erübrigt sich.

§ 14. Tendenz zur Planwirtschaft.

Es ist schon verschiedentlich angedeutet worden, daß sich aus dem Wesen des Kontingentierungssystems und aus dem Bestreben, manchen unerwünschten Wirkungen dieses Systems begegnen zu können, eine gewisse Hinneigung zur Planwirtschaft ergibt. Um diese Frage klären zu können, müssen zuvor einige Worte über den Begriff Planwirtschaft gesagt werden.

Es gibt wohl wenige Wirtschaftsbegriffe, über die soviel gestritten worden ist, die mit gleich viel Aufwand an Scharfsinn und mit gleich viel Überzeugung verteidigt und angegriffen worden sind wie der der Planwirtschaft. Dies ist nicht verwunderlich; rührt doch der Streit hierüber an die Grundfesten der heutigen, im Laufe vor allem des letzten Jahrhunderts gewordenen Wirtschaftsverfassung. Dem Begriff der kapitalistischen, auf Privatinitiative und Privatrisiko beruhenden und durch den Motor des Eigennutzes angetriebenen Wirtschaft wird das Ideal einer planvoll vom Staat gelenkten entgegengesetzt, in welcher Produktion, Konsum, Preis, Verteilung, Gewinn, kurz alles, was sich in der „alten" Wirtschaft aus dem Wirken wirtschaftlicher „Gesetze" ergeben sollte, auf Grund staatlicher Planung, auf Grund rationaler Einsicht in das Getriebe und die Zusammenhänge der Wirtschaft ihrem Umfang nach festgesetzt wird. Nach einem klaren einheitlichen Plan sollen diejenigen Güter erzeugt werden, die die Volkswirtschaft braucht, und damit der „Anarchie der Wirtschaft" ein Ende bereitet werden. In Sowjetrußland geht diese Planung bekanntlich soweit, erstreckt sich auf eigenste Angelegenheiten des Einzelmenschen, daß sogar vorgeschrieben ist, wieviel Personen in den einzelnen Jahren des Fünfjahresplans das Schach- und das Damespiel lernen sollten.

Von der Planwirtschaft im bolschewistischen Sinne wollen wir hier absehen, da nicht näher begründet zu werden braucht, daß eine solche „Planwirtschaft" zu einer planlosen wird, wenn auch die Eigenkräfte der Wirtschaft weitgehend ausgeschaltet werden. Wir wollen vielmehr die Kontingentierung nur in Bezug auf die andere Art der Planwirtschaft, für die sich immer mehr der Ausdruck „Wirtschaftsplanung" einzubürgern beginnt, untersuchen.

Im Gegensatz zu der obigen Planwirtschaft läßt die Wirtschaftsplanung die unternehmerische Initiative und zu einem großen Teil auch

die Eigengesetzlichkeit der Wirtschaft grundsätzlich frei. Nur die großen Ziele, die Richtpunkte, werden der Wirtschaft gegeben. Der Staat wirtschaftet nicht selbst, sondern lenkt die Wirtschaft so, daß für die Allgemeinheit der größtmögliche Nutzen erzielt wird. Die Freiheit der Wirtschaft wird insoweit unterbunden, als Interessen der Gesamtheit, denen sich das Einzelinteresse unterzuordnen hat, auf dem Spiele stehen. Ist so die Wirtschaftsplanung selbst auch nicht mit einer Planwirtschaft im obengenannten Sinne zu vergleichen, so kann sie doch beim Vorliegen der entsprechenden gefühlsmäßigen Wünsche und der politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten unter Umständen als erster Schritt zu ihr betrachtet werden, womit jedoch nicht gesagt sein soll, daß eine solche Entwicklung zwangsläufig erfolgen müßte.

Es steht außer allem Zweifel, daß das Kontingentierungssystem seinem Wesen nach eine gewisse Hinneigung zur Planwirtschaft oder zum mindesten zur Wirtschaftsplanung besitzt. Einmal führt schon die technische Durchführung des Kontingentierungssystems zu einer „Bewirtschaftung". Wenn nicht ein durch staatliche Maßnahmen erst hervorgerufener und legalisierter Konkurrenzkampf entbrennen soll, bei dem die schwächsten Konkurrenten auf der Strecke bleiben — abgesehen von allen anderen Gründen —, muß das Kontingent auf die Einzelpersonen oder Firmen zur Ausnutzung aufgeteilt werden. Dies ist sowohl bei den eigenen Einfuhrkontingenten notwendig, um die sich ergebende Gewinnmarge — wenn sie nicht weggesteuert wird — wenigstens einigermaßen gerecht auf alle Berechtigten zu verteilen, als auch vor allem bei den Kontingenten, die der eigenen Volkswirtschaft von fremden Staaten zugestanden werden, um jedem Produzenten einen Teil davon zu sichern. In beiden Fällen kann zwar die Verteilung der Privatwirtschaft überlassen bleiben, bei dem immer mehr wachsenden Übergewicht sozialer Gesichtspunkte ist dies jedoch wenig wahrscheinlich. Nimmt der Staat aber diese Verteilung vor, so wird ein zwangswirtschaftliches System, ein in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle schwerfälliger Apparat in das diffizile System der zwischenstaatlichen Beziehungen eingeschaltet. „Anträge auf Erlaubniserteilung für kleinste wie für große Mengen, Wartezeiten, Beschwerden, Bestechungsversuche zur Abkürzung des Verfahrens, Schiebungen mit Berechtigungsscheinen, die ganze aus der Kriegswirtschaft bekannte unselige Skala taucht wieder auf[19])." Ist die Wirtschaft von der Notwendigkeit solcher Maßnahmen durchdrungen und von einem hohen Verantwortungsgefühl gegenüber der Allgemeinheit beseelt, so brauchen die Folgen derartiger Staatseingriffe zwar nicht in so düsteren Farben gesehen zu werden, eine Tendenz hierzu ist aber unzweifelhaft vorhanden. Dazu kommt, daß sich die Aufteilung praktisch nur nach einem Maßstab der Vergangenheit vornehmen läßt. Dadurch wird der wichtigste Faktor des wirtschaftlichen Fortschritts, die Initiative des Unternehmers, gehemmt, es tritt eine Versteinerung und Konservierung der bestehenden Wettbewerbsverhältnisse ein. Ebenso wie infolge dieser Erscheinungen im einzelnen an die Stelle des Unternehmers der wirtschaftliche Verwaltungsbeamte tritt, so wird die

[19]) Kontingente, was sie sind und wie sie wirken, Schriften des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik e. V., Berlin 1923, Seite 45.

Wirtschaft im Ganzen planwirtschaftlichen Einflüssen, die nur noch auf eine Verteilung des Erreichten hinzielen, zugänglicher.

Zum anderen hatten wir bereits gesehen, daß in manchen Fällen der Unternehmer durch seine Beteiligung an den Kontingenten eine Monopolrente erlangt, die der Staat in der Regel wegsteuern wird, also den Gewinn selbst in Anspruch nimmt. Dies ist aber leichter und einfacher zu erreichen durch ein staatliches Einfuhrmonopol, das zudem noch den Vorteil für sich in Anspruch nehmen kann, vorteilhafter einkaufen zu können, da es als einziger Nachfrager auftritt. In der Tat haben einzelne Länder von vornherein die Einführung des Kontingentierungssystems mit der Errichtung staatlicher Einfuhrmonopole, sei es nur für bestimmte Waren oder Warengattungen oder generell für die Gesamtheit der Einfuhr, verbunden.

Wie wir bei der Behandlung der innerwirtschaftlichen Wirkungen der Kontingente festgestellt haben, besteht die Möglichkeit, daß die durch die Kontingente zu erreichenden Preiserhöhungen wieder zunichte gemacht werden können durch Vermehrung des Angebots oder auch durch verminderte Nachfrage. Diese Folgen lassen sich auch wieder nur vermeiden durch weitere staatliche Eingriffe, sei es durch Bildung von Zwangskartellen, die die Produktion beschränken, sei es, daß der Konsum zwangsweise an den Übergang zu Ersatzstoffen, zu „substituierenden" Gütern, gehindert wird. Vor allem eine notwendig werdende Anbauflächenbeschränkung in der Landwirtschaft wird nur durch einen solchen staatlichen Zwang zu erreichen sein. Ganz allgemein haben aber Staatseingriffe in die Wirtschaft immer die Tendenz, sich über die Grenzen des zuerst erfaßten Wirtschaftszweiges hinaus auch auf andere auszudehnen, sei es nur, um Folgen zu begegnen, die irgendwo und nicht voraussehbar die gewollte Wirkung staatlicher Eingriffe hemmen oder umkehren.

Bei alledem ist noch das besondere Beharrungsvermögen, das eigentümliche Moment der Trägheit in Betracht zu ziehen, das an und für sich jeder einmal geschaffenen Einrichtung und Organisation innewohnt, und das auch für die zur Durchführung staatlicher Anordnungen geschaffenen Organe gilt. Es ist ein selbstverständliches Bemühen jedes Menschen, den Posten, den er inne hat, und das Gebiet, das in seinem Machtbereich liegt, möglichst auszubauen und sich für die Dauer darin einzurichten. So können auch hierdurch Staatseingriffe verallgemeinert und zu Dauererscheinungen werden.

Die bisherigen Erfahrungen ergaben sich mehr oder weniger zwangsläufig aus dem Wesen des Kontingentierungssystems, das mehr als Nebenwirkung jene von uns aufgezeigte Tendenz zur Planwirtschaft zeigte. Daneben kann die Kontingentierung aber auch bewußt in den Dienst der Planwirtschaft gestellt werden. Wenn das Ziel der Wirtschaftspolitik oder, um bei unserem Thema zu bleiben, der Außenhandelspolitik auf eine bis in das Einzelne gehende Lenkung geht, sind Kontingente unentbehrliche Hilfsmittel zu diesem Zweck. Man kann auch den Zusammenhang umkehren und sagen, erst die Kontingentierung ermöglicht eine solche Außenhandelsplanung. Wenn man bereit ist, auch die im ungünstigsten Fall eintretenden Wirkungen der reinen autonomen Mengenkontingentierung

mit in Kauf zu nehmen und die Meistbegünstigung als handelspolitische Methode aufzugeben, kann bei planvoller, durch keinerlei Bindungen gehemmter Handhabung der Warenhandel durch diese Kontingentsart in Richtung der vor allem aus politischen, insbesondere auch aus wehrpolitischen Gründen bevorzugt zu behandelnden Länder gelenkt werden. Die in machen Ländern weit verbreitete Neigung, immer neue Gebiete von Staats wegen aus dem Bereich der Privatwirtschaft herauszunehmen und planmäßig zu organisieren, wird durch diese in dem Kontingentierungssystem liegenden Möglichkeiten hierzu weitgehend unterstützt, ja, manchmal erst hervorgerufen und ermöglicht. Die Tendenz des Kontingentierungssystems zur Planwirtschaft wird hierin offenkundig.

D. Das Verhältnis des Kontingentierungssystems zu anderen wichtigen Methoden der äußeren Wirtschaftspolitik.

§ 15. Kontingentierung und Meistbegünstigung.

Mit der Darstellung des Einflusses der Kontingentierung auf die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen haben wir die Untersuchung der wirtschaftlichen Wirkungen einer Kontingentierung abgeschlossen. Die Schlußfolgerungen, die wir hieraus hinsichtlich des Wertes oder Unwertes dieses Systems ziehen konnten, sind wenig ermutigend. Sie berechtigen aber noch nicht zu einem abschließenden Urteil. Dies kann nur gefällt werden, wenn zuvor noch einige andere Punkte geklärt sind, ohne deren Beantwortung eine allgemein gültige Stellungnahme zu dieser zentralen Frage, deren Entscheidung Hauptaufgabe vorliegender Arbeit ist, voreilig, ja, unmöglich sein würde.

Zunächst ist in Betracht zu ziehen, daß einer der Hauptbestandteile der heutigen Handelsverträge immer noch die Meistbegünstigungsklausel ist. Die Vereinbarkeit des Kontingentierungssystems mit dieser Klausel ist zu prüfen. Gegebenenfalls ist zu untersuchen, welche Form der Kontingentierung dem Wesensinhalt der Meistbegünstigung am vollkommensten entspricht. Kommen wir jedoch zu dem Schluß, daß eine solche Vereinbarkeit überhaupt nicht gegeben ist, wäre weiterhin zu entscheiden, ob unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile die Beibehaltung der Meistbegünstigung und der Verzicht auf Kontingentierung oder die andere Möglichkeit, Verzicht auf Meistbegünstigung und Einführung des Kontingentierungssystems — ein Versuch, den z. B. Frankreich gemacht hat — am zweckmäßigsten ist.

Andererseits ist es möglich, daß trotz der wenig günstigen wirtschaftlichen Auswirkungen die Einführung eines Kontingentierungssystems doch aus dem Grunde befürwortet werden kann und muß, weil diese Wirkungen bei den anderen handelspolitischen Methoden ebenfalls, vielleicht sogar in einem noch stärkeren Maße, auftreten, sie also bei der Kontingentierung noch am relativ günstigsten erscheinen. Ein Vergleich

der Wirkungen der Kontingentierung mit denen der Einfuhrverbote, der Schutzzölle usw. ist daher notwendig.

Schließlich kann die Möglichkeit bestehen, daß ungeachtet der Wirkungen des Kontingentierungssystems und, obwohl seine Vorteile zum mindesten fraglich sind, dieses Mittel doch angewandt werden muß, weil einfach kein anderer Ausweg mehr vorhanden ist, weil die allgemeine politische und wirtschaftliche Lage eines Staates es erfordert.

Die Prüfung der Frage nach der Vereinbarkeit des Kontingentierungssystems mit der Meistbegünstigung, deren Wichtigkeit wir oben kurz gekennzeichnet hatten, muß ausgehen von dem Wesen der Meistbegünstigung selbst. Es ist hier selbstverständlich nicht der Platz, alle die damit zusammenhängenden Fragen nach Entstehung, Entwicklung, nach den verschiedenen Arten und Anwendungsformen, und die verschiedenen Definitionen dieser Formel zu erörtern. Es muß uns genügen, den Wesensinhalt der Meistbegünstigung nach seiner heutigen Form kurz zu umreißen.

Dieser ist ziemlich eindeutig festgelegt. Durch die Meistbegünstigung soll eine gleiche Behandlung aller auf dem Markt eines Landes in Wettbewerb stehenden Staaten — selbstverständlich nur der, denen sie auf Grund der abgeschlossenen Handelsverträge zusteht — erreicht werden. „Von den vertragschließenden Staaten darf keiner den andern schlechter behandeln als einen dritten"[20]). Diese Staaten genießen also gleiche Vorteile, aber natürlich auch gleiche Nachteile; verboten ist nur eine Schlechterstellung, eine Diskriminierung. Zollermäßigungen z. B., die das Land A dem Land B zugesteht, müssen automatisch auch allen meistbegünstigten Staaten eingeräumt werden. Die Klausel gibt also den Konkurrenten gleiche „Startmöglichkeit" — wie Eulenburg es ausgedrückt hat[21]) — auf dem Markt eines die Meistbegünstigung gewährenden Landes.

Diese Form der „unbedingten und unbeschränkten" Meistbegünstigung bildete vor dem Kriege den Hauptinhalt aller Handelsverträge. Wenn auch seitdem teilweise eine Rückbildung oder ein Abgehen von ihr zu beobachten war, so ist ihre Schlüsselstellung doch im wesentlichen erhalten geblieben, zumal, da auch die Vereinigten Staaten von Nordamerika und Frankreich, die vor dem Kriege nur die reziproke oder bedingte Meistbegünstigung kannten, im Jahre 1925 bzw. 1927 in ihren Handelsverträgen mit Deutschland die umfassendere Form anwandten.

Die Frage der Vereinbarkeit der Kontingentierung mit der Meistbegünstigung läßt sich nicht mit einem einfachen ja oder nein entscheiden. Die Tatsache, daß Einfuhrkontingente eine Erschwerung und eine Beschränkung der Einfuhr, also eine Schlechterstellung der Lieferstaaten, mit sich bringen, ist für sich allein noch kein Hinderungsgrund, da ja mit der Meistbegünstigung die allgemeine Unmöglichkeit protektionistischer handelspolitischer Maßnahmen nicht erreicht werden kann und soll. Soll

---

[20]) Eulenburg, a.a.O. Seite 186.
[21]) dergl. Seite 90.

die Meistbegünstigung durch die Einführung von Kontingenten nicht verletzt werden, so muß diese schlechtere Behandlung lediglich allen Staaten gleichmäßig zuteil werden. Allein auf diese gleichmäßige Behandlung kommt es an, und unter diesem Gesichtspunkt sind die verschiedenen Arten der Kontingente, die wir kennengelernt hatten, zu prüfen.

Wir können unterscheiden:

a) Globalkontingente,

b) egale Kontingente,

c) proportionale Kontingente,

d) reziproke Kontingente.

Die Meinungen, welche dieser Arten dem Sinn und Wesen der Meistbegünstigung am nächsten kommt, gehen weit auseinander. Die handelspolitische Praxis vor allem läuft immer mehr darauf hinaus, daß jeder Staat den Standpunkt vertritt, die Form, die er selbst anwendet, sei die allein richtige.

Um zu einer gewissen Klarheit zu gelangen, müssen wir unterscheiden zwischen der formalen Vereinbarkeit einer dieser Formen mit der Meistbegünstigung und der sinngemäßen. Es ist etwas anderes, ob man den Sinn der Meistbegünstigung in einer mechanisch formellen Gleichstellung erschöpft sieht oder darüber hinaus „materielle Gerechtigkeit"[22]) verlangt. Was unter diesem Begriff zu verstehen ist, hat am deutlichsten der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes in einem Gutachten über Zollkontingente formuliert[23]):

> „Ein Land ist keine abstrakte Wesenheit, sondern eine konkrete Wirklichkeit. Die Elemente dieser Wirklichkeit sind die Bevölkerung, die landwirtschaftliche und industrielle Entwicklung, die geographische Lage usw. Jedes Land unterscheidet sich von anderen Ländern dadurch, daß es mehr oder weniger von jedem dieser Elemente oder von deren Summe besitzt, und jedes Land erscheint gegenüber anderen Ländern als eine konkrete Einheit, welche ihre Kräfte und Hilfsquellen zu einem Maximum zu entwickeln trachtet. Die Meistbegünstigung kann diese Tatsache nicht umgehen und die besondere wirtschaftliche Lage eines Staates zu anderen Staaten nicht zu zerstören trachten".

So liegt also der eigentliche Sinn der Meistbegünstigungsklausel darin, daß das Verhältnis der meistbegünstigten Staaten untereinander, das sich im Laufe der Zeit herausgebildet hat, das System der internationalen Arbeitsteilung und die Aufteilung des Weltmarktes und der nationalen Märkte, vor willkürlichen und zwangsweisen Eingriffen bewahrt

---

[22]) Erwin Respondek, Grundzüge europäischer Wirtschaftspolitik zwischen den beiden Weltwirtschaftskonferenzen, Berlin 1933.

[23]) vgl. Völkerbundsdrucksache C 427. M. 177. 1931. II. B., zitiert bei: Helmut Brand, Die Durchbrechung der Meistbegünstigung, Berlin 1933, Seite 91.

bleibt. Auf der anderen Seite soll sie aber auch verhindern, daß die aus strukturellen Wandlungen sich ergebenden Veränderungen dieses Verhältnisses, das natürlich nicht für alle Zeiten bestehen bleibt, zwangsweise unterbunden werden.

Unter diesen Gesichtspunkten können wir nunmehr unsere Stellungnahme zu der Vereinbarkeit der einzelnen Kontingentsarten mit der Meistbegünstigung präzisieren.

a) Globalkontingente; das Gesamtkontingent wird nicht aufgeteilt, die einzelnen Lieferstaaten haben also keine fest bestimmten Kontingente, sondern können das Gesamtkontingent bis zur Erschöpfung beliebig ausnutzen.

Die Frage nach der Vereinbarkeit von Globalkontingenten mit der Meistbegünstigung wird im allgemeinen verneinend beantwortet. So z. B. Brand[24]): „Was das Verhältnis der Einfuhrkontingente zur Meistbegünstigung angeht, so ist deren Unvereinbarkeit von vornherein gegeben. Einfuhrkontingente enthalten nicht nur in einzelnen Fällen eine Durchbrechung der Meistbegünstigung, sondern sie gehen darüber hinaus und schalten die Anwendbarkeit der Meistbegünstigung aus". Zu bemerken ist hierbei, daß, wie bereits erwähnt, bei Brand der Begriff der Einfuhrkontingentierung in einem anderen Sinne als in vorliegender Arbeit gebraucht wird. Er nimmt ihn als einen Sammelbegriff und faßt darunter verschiedene staatliche Maßnahmen zur Festsetzung der Einfuhr in beliebiger Höhe zusammmen, u. a. auch die Mengenkontingente, bei denen er wiederum Gesamtmengenkontingente (Globalkontingente) und zugeteilte Mengenkontingente (egale bzw. proportionale Kontingente) unterscheidet. Beide Arten sind also nach ihm im Rahmen von Meistbegünstigungsverträgen nicht zulässig.

Diese Ansicht erscheint mir jedoch nicht zutreffend. Gewiß ist es richtig, daß die Beschränkung der Einfuhr auf eine Menge, die nicht überschritten werden darf, oder bei welcher auf die dies Kontingent übersteigende Menge ein höherer Zollsatz gezahlt werden muß (Zollkontingente), für manche Länder schwerwiegende Nachteile entstehen lassen kann. Die Möglichkeit, daß das Kontingent nur von den Staaten ausgenutzt werden kann, die gerade in dem Zeitpunkt seiner Einführung größere Mengen der kontingentierten Ware vorrätig haben und sie daher sofort einführen können, oder die generell durch produktionstechnische oder frachtenpolitische Vorteile das Kontingent als erste oder besser als andere ausnützen können, gegenüber anderen faktisch begünstigt werden, liegt nahe. Diese Möglichkeiten werden aber immer bestehen, auch bei reinen Meistbegünstigungsverträgen. Es wird immer darauf hinauslaufen, daß das Land, welches auf dem Markt als billigster Anbieter erscheint — wobei die Gründe dieser Preisgestaltung nicht interessieren — bzw. das bei verschiedener Qualität der Waren den vergleichsweise günstigsten Preis ge-

---

[24]) Helmut Brand, Die Durchbrechung der Meistbegünstigung, Berlin 1933, Seite 63 ff.

währt, auch den größten Teil der Nachfrage an sich zieht. Andererseits kann der Gedanke des „fair play" bzw. der „gleichen Startmöglichkeit", den die Meistbegünstigung verwirklichen soll, nicht so umfassend ausgelegt werden, daß jedem Staat unter allen Umständen ein bestimmter Absatz garantiert wird. Dies käme letzten Endes einer Subvention der Wirtschaft dieses Staates durch den die Meistbegünstigung gewährenden gleich. Was erreicht werden soll, ist eben nur die Schaffung gleicher Bedingungen; ob ein Land dann diese gegebenen Möglichkeiten auszunutzen in der Lage ist, kann gleichgültig sein. Ist dies durch irgendwelche Umstände nicht möglich, ist es lediglich Sache des Staates und seiner Industrie, diese für ihn ungünstigen Umstände auszuschalten.

Es besteht m. E. kein Grund, weshalb sogar Einfuhrverbote mit der Meistbegünstigungsklausel nicht in Einklang zu bringen wären, sofern diese Verbote gegen jedes Land gelten. Auch in diesem Falle wird kein Land schlechter gestellt als das andere, alle haben die gleichen „Startmöglichkeiten", nur daß diese in diesem Fall gleich Null sind. Der gefühlsmäßige Widerstand gegen die Anerkennung dieses Satzes scheint mir darin zu liegen, daß die Meistbegünstigung in einem anderen Lichte gesehen wird als sie gesehen werden muß. Nach überwiegender Auffassung soll sie ein Mittel zur Auflockerung des Protektionismus sein, eine ausgesprochen — wenn man so sagen will — liberale handelspolitische Methode. Daran ist richtig, daß sie es sein kann und auch tatsächlich ist, wenn die allgemeine handelspolitische Tendenz in dieser Richtung geht. Wenn z. B. allgemein die Zölle abgebaut werden, so wirkt die Meistbegünstigung zu solchen Zeiten ausgesprochen außenhandelsfreundlich. Der Anwendungsbereich dieser niedrigen Zollsätze wird allgemein verbreitert. Die Meistbegünstigung schafft das niedrigste Zollniveau.

Eine ganz andere Frage aber ist das Größenverhältnis dieses „niedrigsten" Zollniveaus. Dies kann auch unter der Herrschaft der Meistbegünstigung so hoch sein, daß die einzelnen Zölle prohibitiv wirken. Auch in diesem Fall hat sie aber ihren Sinn noch nicht verloren, solange nur die prohibitiven Zölle gleichmäßig gegen jedes Land, das im Genuß der Meistbegünstigung ist, zur Anwendung kommen. Dasselbe gilt auch, wie schon erwähnt, für die Einfuhrverbote. Die Meistbegünstigung ist also nicht ausgesprochen liberal, allerdings auch nicht ausgesprochen protektionistisch, sie schließt aber die Anwendung protektionistischer Maßnahmen nicht aus, solange diese ausnahmslos und gleichmäßig angewandt werden. Ebenso Haberler[25]): „Die Meistbegünstigungsklausel hindert keinen Staat, jedem Produktionszweig jenen Schutz zu gewähren, der ihm angemessen oder notwendig erscheint, vorausgesetzt, daß er alle Staaten gleich behandelt. Das Prinzip der Meistbegünstigung ist daher an und für sich kein Instrument des Freihandels, sondern ist mit jedem beliebigen Grad des Protektionismus vereinbar".

---

[25]) Gottfried Haberler unter Mitwirkung von Stephan Verosta, Liberale und planwirtschaftliche Handelspolitik, in „Zwischenstaatliche Wirtschaft", Heft 8, Berlin 1934, Seite 19.

Als erstes Ergebnis können wir also feststellen, daß Globalkontingente trotz der protektionistischen und für manche Länder unter Umständen schädlichen Wirkungen mit der Meistbegünstigung vereinbar sind. Selbstverständliche Voraussetzung ist dabei natürlich, daß eine gewollte Bevorzugung irgendeines Staates in Bezug auf bevorrechtigte Ausnutzung eines Teiles dieses Gesamtkontingents unterbleibt. Wie sich die Sachlage in einem solchen Fall ändert, soll im folgenden untersucht werden.

b) Egale Kontingente; das Gesamtkontingent, gleichgültig, ob Zoll- oder Mengenkontingent, wird in der Weise aufgeteilt, daß jedes Land einen zahlenmäßig gleich hohen Anteil zugesprochen erhält.

Diese egale Kontingentierung kommt rein formal der Meistbegünstigung, wenn wir diese wiederum als Forderung nach Schaffung gleicher Konkurrenzbedingungen ansehen, am nächsten. Wenn jedes Land, das überhaupt meistbegünstigt behandelt wird, ein gleich hohes Kontingent, beispielsweise 10 000 t, zugebilligt erhält und bis zur Höhe dieses Kontingents unumschränkt einführen kann, so scheint hierin die Meistbegünstigung über die Schaffung gleicher Voraussetzungen für den Konkurrenzkampf noch hinauszugehen und auch schon den gleichen Erfolg für jeden Staat in diesem Kampf um die Einfuhr zu gewährleisten.

Diese egalen Kontingente sind aber mit der Forderung nach „materieller" Gerechtigkeit, die wir als ausschlaggebend für den Sinn der Meistbegünstigung hingestellt haben, nicht zu vereinbaren. Die Voraussetzungen, die der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes als notwendig für die Vereinbarkeit von Zollkontingenten — dasselbe gilt auch für Mengenkontingente — hingestellt hat[26]), liegen nicht vor. Die „besondere wirtschaftliche Lage eines Staates zu anderen Staaten" wird nicht beachtet.

Wird die erste Kontingentsvereinbarung mit einem Staat abgeschlossen, dessen Anteil an der Gesamteinfuhr der betreffenden Ware überdurchschnittlich hoch ist, so ergeben sich allerdings voraussichtlich keine Schwierigkeiten mit anderen Staaten. Das diesen meistbegünstigten Staaten in derselben Höhe zuerkannte Kontingent ist dann so groß, daß deren bisherige Einfuhr voll einbegriffen ist. Wir hatten aber gesehen, daß aus den verschiedensten Gründen dieser Fall kaum vorkommen wird, da im Gegenteil Kontingente zunächst mit den an und für sich am wenigsten an der Einfuhr der kontingentierten Ware interessierten Staaten vereinbart werden. Wird nun den meistbegünstigten Staaten nur ein Kontingent in dieser unterdurchschnittlichen Höhe eingeräumt, so liegt es auf der Hand, daß diese in ihrer „wirtschaftlichen Lage zu den andern", in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den kleineren, den an der Einfuhr nicht so interessierten Staaten, beeinträchtigt werden. Während die Hauptlieferstaaten durch die Kontingentierung am härtesten betroffen werden, sind die anderen Länder meist garnicht in der Lage, ihr Kontingent in der möglichen Höhe voll auszunutzen. Das Konkurrenzverhältnis zwischen den Ländern wird willkürlich und einseitig zu Gunsten einzelner geändert; es werden Schranken aufgerichtet, die die Ausnutzung

[26]) s. Seite 70.

der natürlichen oder produktionstechnischen Vorteile — die eben nur auf der Grundlage gleicher Konkurrenzvoraussetzungen möglich ist — verhindern. Es ist unmöglich, im Wege besserer Kalkulation oder verbilligter Erzeugung den Außenhandelserfolg besser zu gestalten.

Diese absolute Unmöglichkeit, durch alle noch so großen Anstrengungen den Einfuhranteil nicht steigern zu können, diese eiserne Rationierung nicht umgehen zu können, ruft aber jene Gegenwirkung hervor, die wir als allgemein beim Kontingentierungssystem auftretend schon an anderer Stelle erwähnt haben. Das Moment der Exportgefährdung tritt hierbei besonders in Erscheinung, weil es sich um psychologische Erwägungen und Einflüsse handelt, die zu Vergeltungsmaßnahmen führen und die gerade wegen ihres im Seelischen liegenden Charakters besonders schwer zu beseitigen sind. Hinzu kommt, daß gerade die Länder, die von der egalen Kontingentierung am schwersten betroffen werden, weil ihr Einfuhranteil am größten ist, meistenteils auch die besten Kunden sind. Schon ohne irgendwelche bewußt gewollten Vergeltungsmaßnahmen wird die Ausfuhr in diese Länder daher sinken.

Ein Beispiel, wie rasch und in einem wie großen Umfange egale Kontingentierung eine Umschichtung des Einfuhrverhältnisses der Lieferstaaten herbeiführen kann, ist die in dieser Form erfolgte Regelung der deutschen Buttereinfuhr vom 20. 1. 1932 ab.

Der deutsche Butterzoll war gegenüber Finnland seit 1926 vertraglich gebunden, und zwar auf RM 27.50/1 dz. Hierauf hatten auch die anderen meistbegünstigten Staaten Anspruch. Um autonome Erhöhungen des Butterzolls durchführen zu können, gewährte Deutschland im 2. Zusatzabkommen vom 28. 8. 1930[27]) zum vorläufigen Handelsabkommen vom 26. 6. 1926 Finnland ein Kontingent von 5.000 t zum Zollsatz von RM 50.—/1 dz. gegen dessen Zustimmung zur Beseitigung der vertraglichen Zollbindungen in dem genannten vorläufigen Handelsabkommen. Entsprechend wurde den anderen meistbegünstigten Staaten ein gleich hohes Kontingent zugebilligt — damit war der Meistbegünstigungsklausel nach deutscher Ansicht Genüge getan —. Von Bedeutung wurde die Regelung jedoch erst mit der Erhöhung der deutschen autonomen Zollsätze für Butter vom Januar 1932, die die bekannte Staffelung in vier Klassen für meistbegünstigte Länder, nicht meistbegünstigte Länder und darüber hinaus noch für solche mit Valutaentwertungen vorsah. Während nun das begünstigte Kontingent bei Finnland die Gesamtmenge der früheren Butterausfuhr nach Deutschland noch überstieg, war das Gegenteil z. B. bei Dänemark und Holland, bei denen es nur einen Bruchteil der früheren Ausfuhr umfaßte, der Fall. Wie sich unter diesen Umständen das Verhältnis der Buttereinfuhr der einzelnen Länder entwickelte, zeigt folgende Tabelle[28]), die alle Länder, nicht nur die meistbegünstigten, umfaßt.

---

[27]) RGB. 1930 II, Seite 1226.

[28]) entnommen aus: Kontingente, wie sie sind und wie sie wirken, Schriften des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik e. V., Berlin 1933, Seite 24.

Deutschlands Buttereinfuhr Januar—September im Durchschnitt 1929/31 und 1932.

aus:	Durchschnitt Sept. 29/31 1000 t	%	Jan.—Sept. 1932 1000 t	%
Dänemark	30.5	33.66	11.4	22.15
Holland	20.2	22.33	5.7	11.11
Lettland	8.9	9.80	7.0	13.63
Schweden	7.1	7.84	2.7	5.32
Polen	6.4	7.11	0.6	1.24
Estland	4.5	5.01	4.5	8.81
Rußland	3.6	3.94	9.1	17.60
Litauen	3.4	3.74	4.2	8.15
Finnland	3.7	3.94	2.1	4.11
Übrige Länder	1.6	1.78	0.7	1.34
Ungarn	0.4	0.42	1.1	2.11
Australien	0.3	0.33	0.8	1.58
Neuseeland	0.02	0.02	0.9	1.76
Argentinien	0.07	0.08	0.6	1.11
Insgesamt:	90.6	100.00	51.4	100.00

Die Umschichtung, die die egale Zollkontingentierung mit sich gebracht hat, ist außerordentlich. Um nur einige Beispiele hervorzuheben: Dänemark und Holland führten in den Vergleichsmonaten der Jahre 1929/31 33.7 bzw. 22.3% der deutschen Buttereinfuhr ein. Diese Ziffern sanken in den ersten neun Monaten der Geltung der neuen Zollregelung auf 22.2 bzw. 11.1%, d. h. um rund ein Drittel bzw. die Hälfte. Die Einfuhr Polens ging sogar auf rund ein Sechstel der früheren zurück; dabei spielen allerdings auch andere Gründe eine Rolle. Zu bedenken ist hierbei noch, daß dieser Rückgang vor sich ging, obwohl z. B. Dänemark sofort Gegenmaßnahmen ergriff und für alle Exporteure einen Durchschnittszollsatz sicherstellte, indem es den Vorzugszollsatz mit dem erhöhten Zollsatz für die über das Kontingent hinaus gelieferte Mengen poolte, ein sich noch für seine Ausfuhr verhältnismäßig günstig auswirkender Schachzug. Auch Holland führte dieselbe Maßnahme durch[29]). Im Gegensatz hierzu konnten die baltischen Randstaaten, Rußland (von 3.94 auf 17.6%!) und verschiedene Überseestaaten (Neuseeland von 0.02 auf 1.76%!) ihre Anteile zum Teil ganz erheblich steigern.

Diese Veränderungen traten ein auf Grund der Einführung von Zollkontingenten, die noch nicht einmal eine absolute Mengenbegrenzung bedingen. Wäre die deutsche Buttereinfuhr durch egale Mengenkontingente geregelt worden, wäre die Tatsache, daß egale Kontingentierung mit dem Sinn der Meistbegünstigungsklausel nicht vereinbar ist, noch weit schärfer hervorgetreten. Ein Blick auf die Tabelle zeigt, daß in einem solchen Fall, wenn als Grundlage ebenfalls nur 5.000 t genommen worden wären,

[29]) Kontingente, was sie sind und wie sie wirken, Schriften des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik e. V., Berlin 1933, Seite 23.

der größte Teil der meistbegünstigten Staaten, — zu denen u. a. Schweden, Lettland, Estland, Ungarn, Argentinien gehören —, das Kontingent überhaupt nicht auszunutzen in der Lage gewesen wären, während wiederum Dänemark und Holland als Haupteinfuhrländer einen noch viel weitergehenden Abstrich ihrer Einfuhr hätten ertragen müssen.

Die praktische Unmöglichkeit, das Verhältnis von Meistbegünstigung und Kontingentierung in dem Sinne auszulegen, daß nur die egale Kontingentierung mit der erstgenannten vereinbar ist, und die sich aus dieser Auslegung ergebenden schweren Rückschläge für den deutschen Außenhandel haben dann auch bald dazu geführt, daß, wenigstens in diesem besonders krassen Fall, die egalen Zollkontingente aufgehoben wurden. An ihre Stelle traten proportionale Mengenkontingente, in der Annahme, daß diese ihrem Wesen nach eher mit der Meistbegünstigungsklausel in Einklang zu bringen sind. Hierauf soll im folgenden eingegangen werden.

c) Proportionale Kontingente.; das Gesamtkontingent, gleichgültig ob Zoll- oder Mengenkontingent, wird in der Weise aufgeteilt, daß jedes Land einen dem Verhältnis seiner Einfuhr zu der anderer Länder in früheren Jahren entsprechenden Anteil erhält.

Diese Regelung scheint zwar nicht formal, aber materiell der Forderung nach „materieller Gerechtigkeit" am meisten zu entsprechen. Der Gedanke ist an und für sich bestechend, daß die Einfuhrminderung, die notwendigerweise mit jeder Kontingentierung, wenn diese Erfolg haben soll, verbunden ist, im gleichen Verhältnis auf alle umgelegt wird. Jedes Land, das auf Grund der Meistbegünstigungsklausel Anspruch auf gleiche Behandlung, auf Erhaltung des zwischen ihm und den anderen einführenden Ländern bestehenden wirtschaftlichen Verhältnisses hat, erhält, da die Hauptlieferstaaten auch einen entsprechend größeren Abstrich wirtschaftlich eher ertragen können, verhältnismäßig gleichviel weniger. Die im Laufe der Zeit entstandenen strukturellen Gegebenheiten bleiben gewahrt.

Es bleibt allerdings die Frage offen, an welchem Maßstab diese Abstriche ansetzen sollen. Praktisch ist die Errechnung nur möglich unter Zugrundelegung der Einfuhren der einzelnen Länder in dem oder den letzten Jahren. Damit wird allerdings eine für den Augenblick gültige „gleiche" Verteilung des Kontingents gewährleistet, aber gleichzeitig der bestehende Zustand für längere Zeit fixiert. Die Wirtschaft ist aber nicht statisch, sondern dynamisch. Dauernd gehen Veränderungen vor sich, die die wirtschaftlichen Verhältnisse der konkurrierenden Staaten untereinander neu gestalten. Die Wettbewerbsverhältnisse können auf eine ganz neue Basis gestellt werden. Wenn wir wieder die Definition der Meistbegünstigungsklausel des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes heranziehen, so wird durch proportionale Kontingente, errechnet auf Grund der Vorjahrs- oder letzten Jahreseinfuhren, das Land benachteiligt, das „als konkrete Einheit seine Kräfte und Hilfsquellen zu einem Maximum zu entwickeln trachtet".

Es ist also an und für sich nicht möglich, proportionale Kontingente so festzusetzen, daß sie den Ausfuhrbedürfnissen und -möglichkeiten aller

Länder entsprechen, da es keinen Maßstab gibt, an dem diese sich fortwährend ändernden Größen auch nur annähernd gemessen werden können. Sie können wohl schon bestehende, allgemein freie und gleiche Konkurrenzbedingungen für den Augenblick festlegen, solche aber nicht für die Zukunft schaffen — stellen allerdings, von diesem Standpunkt aus betrachtet, im Gegensatz zu der egalen Kontingentierung einen bemerkenswerten Versuch dar, Kontingentierung und Meistbegünstigung zu vereinbaren.

Es ist jedoch fraglich, ob die Auslegung der Meistbegünstigungsklausel — auch vom Standpunkt des Strebens nach „materieller Gerechtigkeit" aus betrachtet — so weit gefaßt werden muß und soll, daß bei ihrer Anwendung insbesondere auch in vollem Umfange Entwicklungen berücksichtigt werden sollen, sie sich erst in einer u. U. weit hinausliegenden Zukunft anbahnen oder anzubahnen scheinen. Gewiß soll die Meistbegünstigung verhindern, daß „die aus strukturellen Wandlungen sich ergebenden Veränderungen . . . zwangsweise unterbunden werden"[30]). Dies läßt sich aber auch bei proportionalen Kontingenten bis zu einem gewissen Grade vermeiden durch eine Neufestsetzung der Quoten in gewissen Abständen nach Gesichtspunkten, die solche Veränderungen soweit als möglich berücksichtigen. Man könnte z. B. an Zu- bzw. Abschläge zu den bestehenden proportionalen Kontingenten denken, wobei die erforderliche Zustimmung der anderen beteiligten Länder zu solchen Zuschlägen einzuholen zwar schwer, aber bei einer geschickten Verhandlungsführung unter Anwendung der gegebenen Druckmittel — Kündigung der Verträge usw. — nicht unmöglich sein dürfte.

Wir können also abschließend feststellen, daß auch proportionale Kontingente trotz gewisser Bedenken mit der Meistbegünstigung vereinbar sind, daß sie vor allem praktisch als vergleichsweise gerecht funktionierendes Mittel zur Erreichung des mit der Meistbegünstigung verbundenen Zweckes häufig angewandt werden.

b) Reziproke Kontingente; das Gesamtkontingent wird in der Weise verteilt, daß jedes Land einen Anteil erhält, der nach der Quantität oder dem Wert der Waren genau so groß ist wie ein Kontingent oder eine andere Gegenleistung, die das begünstigte Land dem kontingentierenden gewährt.

Auf das Verhältnis der reziproken Kontingente zur Meistbegünstigung braucht nicht näher eingegangen zu werden, nur aus Gründen der systematischen Vollständigkeit soll es erwähnt werden. Reziprozität ist der Meistbegünstigungsklausel, dem Prinzip der unbedingten und ausnahmslosen Gleichbehandlung, seinem Wesen nach vollkommen entgegengesetzt. Der Staat, der seine äußere Handelspolitik auf diesem Grundsatz aufbaut, verhandelt mit jedem anderen Staat einzeln. Möglichst jedes Zugeständnis soll durch ein gleich großes der Gegenseite aufgewogen werden. Bestehen diese Zugeständnisse in der Gewährung von Kontingenten als Ausnahmen von Einfuhrverboten oder auch als Zollvergünstigungen, so ist die Folge davon. und zwar die selbstverständliche Folge, daß

[30]) s. Seite 71.

die Höhe dieser einzelnen Kontingente je nach den besonderen Umständen des einzelnen Falles verschieden ausfallen muß; es fehlt vor allem jeder rechtliche Zusammenhang zwischen den einzelnen Kontingenten. Sie sind gewissermaßen willkürliche Eingriffe in das Verhältnis, das vor dem Übergang zur Reziprozität bestand. Der Grundsatz einer gleichen und gerechten Behandlung ist aufgehoben, nicht einmal eine nur formale Gleichstellung kommt zur Anwendung.

Inwieweit die Reziprozität und inwieweit reziproke Kontingente geeignet sind, die Bedarfsdeckung der einzelnen Volkswirtschaften in bestimmte, insbesondere aus politischen Rücksichten und zur Erlangung politischer Vorteile festgelegte Richtungen zu lenken, ist in diesem Zusammenhang nicht zu untersuchen. Wichtig ist hier nur, daß sie mit der Meistbegünstigung nicht, unter keinen Umständen vereinbar sind.

Zusammenfassend können wir also in Bezug auf das Verhältnis der verschiedenen Arten der Kontingente zur Meistbegünstigung folgendes feststellen: Vereinbar sind mit der Meistbegünstigungsklausel Globalkontingente, in der Regel auch proportionale Kontingente, unvereinbar egale und reziproke Kontingente. Während daher die beiden ersteren Formen im Rahmen von bestehenden Meistbegünstigungsverträgen angewandt werden können, ohne daß Proteste von irgendeiner Seite zu befürchten sind — es könnte sich höchstens um Versuche handeln, bei proportionalen Kontingenten die Bemessung einzelner Anteile zu verbessern —, ist bei den beiden letzteren ein solches Einordnen in bestehende Verträge nicht möglich. Von dem kontingentierenden Staat ist daher in jedem einzelnen Fall zu prüfen, welcher von den beiden dann vorhandenen Möglichkeiten der Vorzug zu geben ist: Verzicht auf Kontingentierung oder Verzicht auf Meistbegünstigung. Diese Prüfung muß sich selbstverständlich auf die Gesamtheit der damit verbundenen Fragen erstrecken, die hier in diesem Zusammenhang einzeln zu behandeln eine Unmöglichkeit bedeutet. Nur soviel kann gesagt werden: Die Einführung reziproker Kontingente beispielsweise und damit der Verzicht auf die Meistbegünstigung dürfte wohl nur dann in Frage kommen, wenn nicht einzelne Kontingente, sondern die Aufnahme eines ganzen reziproken Kontingentierungssystems in die handelspolitische Technik, der Ersatz aller anderen handelspolitischen Maßnahmen durch ein solches System zur Debatte steht. Andernfalls dürften die durch das Fortfallen der Meistbegünstigungsklausel entstehenden Schäden zu schwerwiegender Natur sein. In der Regel dürften dieselben Überlegungen auch bei der Einführung von egalen Kontingenten maßgebend sein.

Allerdings hat auch in der handelspolitischen Praxis der Stärkere das Recht auf seiner Seite. Wäre der Fall denkbar, daß ein einzelner Staat eine beherrschende Stellung im Außenhandel aller anderen Staaten einnehmen würde, so würde zweifellos die Auslegung der Meistbegünstigungsklausel und die Art der Kontingente, die dessen Ansicht nach allein mit dieser Klausel vereinbar sind, maßgebend sein, zum mindesten praktisch maßgebend. Auch etwa papierene Proteste — und auch die würden in einem solchen Fall kaum erscheinen — könnten an den gegebenen Tatsachen nichts ändern.

Aber auch sonst wird jeder Staat versuchen, der Frage von Vereinbarkeit von Kontingentierung und Meistbegünstigung die unter den gegebenen Umständen gerade für ihn und auf ihn passende Auslegung zu geben. Dabei werden auf theoretische Ergebnisse der Wissenschaft keine Rücksichten genommen. So stand eigentlich die Tatsache, daß egale Kontingente mit der Meistbegünstigung — zum mindesten nach deren Auslegung im letzten Jahrzehnt — nicht vereinbar sind, von Anfang an fest. Trotzdem führte Deutschland das System der egalen Kontingentierung bei der Regelung der Buttereinfuhr durch. Erst durch die Proteste und vor allem durch die praktischen Auswirkungen der Gegenmaßnahmen, die die betroffenen meistbegünstigten Länder ergriffen, wurde das Reich dann veranlaßt, hiervon wieder abzugehen.

Vor die Alternative gestellt, reziproke Kontingente einzuführen oder die Meistbegünstigung beizubehalten, wählte Frankreich den ersteren Weg. Den ersten Schritten auf dieser Bahn, die es bereits seit dem 1. Juli des Jahres 1931 getan hatte — Anfang des Jahres 1933 waren rund 1/7 aller Positionen des französischen Zolltarifes kontingentiert —, war vor allem wegen der Gegenmaßnahmen der betroffenen Länder kein allzu großer Erfolg beschieden. Die Einfuhr ging zwar zurück, aber auch die Ausfuhr, von den innerwirtschaftlichen Wirkungen abgesehen. Im Herbst 1933 wurden daraufhin die meisten der bestehenden Meistbegünstigungsverträge gekündigt und in neuen Verhandlungen, den neuen Zielen der französischen Handelspolitik entsprechend, neu gefaßt. Dieses Ziel aber war, die genannten ungünstigen Wirkungen durch die Einführung eines mit dem Reziprozitätsgedanken verkoppelten Kontingentierungssystems zu kompensieren[31]). Das System, das auf diese Weise entstand, zeigt eine interessante Mischung von proportionalen, rein willkürlich festgesetzten und reziproken Kontingenten. Die Länder mit Goldwährung — zu denen übrigens Deutschland nicht gerechnet wurde — enthielten Kontingente ungefähr in der Höhe ihrer bisherigen Einfuhr nach Frankreich, also Proportionalitätsprinzip. Die Einführ der übrigen Länder wurde durch Herabsetzung der Kontingente teilweise bis um 75% gedrosselt — willkürliche Regelung. Danach verblieb von den einzelnen Gesamtkontingenten noch ein Rest, der dazu benutzt wurde, um einzelne Kontingente in dem Maße zu erhöhen, wie die betreffenden Länder ihrerseits französische Waren bevorzugt behandelten. Die Kontingente, die auf diese Weise durch nachträgliche Verhandlungen neu entstanden und auf eine Gegenleistung des Vertragspartners zugeschnitten sind, sind reziproke Kontingente in dem von uns herausgestellten Sinne. Bemerkenswert ist hierbei, daß die Meistbegünstigung nicht vollkommen aufgegeben, sondern nur für einzelne Positionen des Zolltarifs gewährt wurde.

Bei dieser Gelegenheit sei eines erwähnt: Der Versuch, die Meistbegünstigung durch ein System von Kontingentsmaßnahmen zu ersetzen, hat auch Frankreich nicht davor bewahren können, in die Folgen der Weltkrise, vor denen es aus anderen, mit den hier angeschnittenen

---

31) vgl. hierzu und auch für das folgende: Dr. Walter Greiff, Die neuen Methoden der Handelspolitik, in „Zwischenstaatliche Wirtschaft", Heft 1, Berlin 1934 Seite 23 ff.

Fragen nicht direkt in Verbindung stehenden Ursachen verhältnismäßig lange verschont bleiben konnte, schließlich doch hineingezogen zu werden. Das Allheilmittel, als das Kontingente lange Zeit hindurch gerade von Frankreich gepriesen worden waren, hat seine Wirkung verfehlt, die Krankheitssymptome des französischen Wirtschaftskörpers eher noch verschärft. Nur ein Beispiel sei an dieser Stelle dafür angeführt, das des damaligen französischen Wirtschaftsministers Marchandeau. Dieser äußerte:

> „Seit einiger Zeit beschäftige er sich mit einer eingehenden Prüfung der Reorganisation der Außenwirtschaftspolitik Frankreichs. Vielleicht sei mit dem Ende des Kontingentierungssystems zu rechnen, auf jeden Fall würden ein neuer Plan und tiefgreifende Reformen im Rahmen einer neuen Handelspolitik gestatten, die nächsten Verträge nach der Richtung eines freien Warenaustausches hin zu entwickeln, und zwar mit solchen Ländern, mit denen Frankreich auf der Basis freundschaftlicher Beziehungen zu bleiben wünsche"[32]).

Es ist ein Zeichen, daß führende Männer und auch die öffentliche Meinung eines Landes umzuschwenken beginnen, das sozusagen der Hort einer protektionistischen Kontingentspolitik gewesen ist, das auch die Meistbegünstigungsklausel dieser Idee zum Opfer gebracht hat. Daß der Ersatz dieser Klausel durch ein neues System nicht den Erfolg gehabt hat, wie er erwartet wurde und wie er auch in anderen Ländern in gleicher Weise auch heute noch erwartet wird, sollte die Lehre hieraus sein.

§ 16. Kontingentierung und Schutzzoll.

Die Untersuchung des Verhältnisses von Kontingentierung und Meistbegünstigung erstreckte sich auf die Klärung der Frage der Vereinbarkeit dieser beiden handelspolitischen Methoden, d. h., es war zu prüfen: Schließt die Anwendung der Meistbegünstigungsformel die gleichzeitige Anwendung des Kontingentierungssystems aus oder, wenn dies grundsätzlich nicht der Fall ist, welche Art der Kontingentierung ist mit der genannten Formel vereinbar. In diesem Paragraphen ist die Fragestellung grundsätzlich eine andere. Daß Schutzzoll und Kontingent nebeneinander angewandt werden können und sich in vielen Fällen ergänzen — z. B. bei den Zollkontingenten —, bedarf keiner Erörterung. Es ist vielmehr die Behauptung zu prüfen, die von den verschiedensten Seiten zur Rechtfertigung des Kontingentierungssystems vorgebracht wird, und die dahin geht, daß dieses System volkswirtschaftliche Wirkungen hervorruft, die in ihrer Gesamtheit günstiger sind als die des Schutzzolls. Vor allem soll die Kontingentierung manche anerkanntermaßen schädliche Folgen des Schutzzolls vermeiden, sodaß ein Ersatz des Schutzzollsystems durch das einer allgemeinen Kontingentierung zu erstreben sei. Ein Vergleich dieser beiden Systeme hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Volkswirtschaft scheint daher angebracht.

---

[32]) Der Deutsche Volkswirt, 9, Nr. 30, Seite 1398 Ausland.

Wir wollen gegenüberstellen die Wirkungen des Schutzzolls und des Kontingentierungssystems auf

1. Preisbildung,
2. Produktion,
3. Konsum,
4. Staatseinnahmen,
5. planwirtschaftliche Bestrebungen.

Dabei wird es nicht immer zu vermeiden sein, daß der Vollständigkeit und des besseren Verständnisses halber bereits dargestellte Wirkungen der Kontingentierung nochmals kurz gestreift werden.

1. Die Sachlage, die zur Einführung von Schutzzöllen oder eines Kontingentierungssystems führt, ist in beiden Fällen dieselbe: Die Preise der Einfuhrwaren sind niedriger als die inländischen Herstellungskosten derselben Güter. Der Sinn beider protektionistischen Methoden besteht darin, diesen fremden Wettbewerb abzuhalten und die Preise der davon betroffenen Inlandswaren zu erhöhen, zum mindesten vor einem weiteren Absinken zu bewahren, und die eigene Produktion im Absatz zu schützen. Der Unterschied liegt darin, daß dieser Zweck das eine Mal unmittelbar von der Preisseite aus, das andere Mal mittelbar durch Veränderungen auf der Mengenseite, nämlich durch Verringerung des Angebots, zu erreichen versucht wird. Wir erinnern uns, daß die Möglichkeit, die Preise auf diesem Wege zu steigern, in erster Linie abhängig ist von dem Anteil der Einfuhr am Gesamtabsatz bzw. am Gesamtangebot; je größer dieser Anteil ist, desto größer die Aussichten für die Kontingentierung, den gewünschten Erfolg zu erreichen.

Bevor wir auf die entsprechenden Möglichkeiten der Preissteigerung durch Schutzzölle eingehen, muß ein Fall erwähnt werden, bei dessen Vorliegen eine solche Steigerung von vornherein ausgeschlossen ist. Wenn nämlich das Inland ein absolutes oder relatives Käufermonopol hat oder wenn das Ausland wesentlich auf den Absatz im Inland angewiesen ist, wird der ausländische Produzent in der Regel den Zoll ganz oder zum Teil tragen, falls der Zoll innerhalb der Gewinnspanne bleibt. Er wird also zu Preisen anbieten, die um den ausmachenden Betrag des Zolls niedriger sind als die vorherigen, um sich überhaupt in das Geschäft einschalten zu können. Vom Standpunkt des Schutzzolls aus hat der Zoll seinen Zweck dann verfehlt, da eine Wirkung auf den Inlandspreis, wie hier nicht näher ausgeführt zu werden braucht, überhaupt nicht eintritt. Während in diesen Fällen ein protektionistischer Erfolg — der ja gerade in der Preissteigerung bestehen würde — durch den Zoll nicht erreicht werden kann, ist dies durch die Kontingentierung möglich. Bei dieser werden tatsächlich die genannten Ausweichmöglichkeiten für das Ausland nicht wirksam, da der Erfolg lediglich von der mengenmäßigen Begrenzung der Einfuhr, die auch durch Preisherabsetzungen des ausländischen Produzenten nicht umgangen werden kann, abhängt. Dieser Erfolg der Kontingentierung in den Fällen, in denen ein Zoll versagen würde, gewinnt auch dadurch an Wahrscheinlichkeit, daß bei wesentlicher Bedeutung

des inländischen Marktes für das Ausland — die Voraussetzung, die wir oben gemacht haben — ein bedeutender Anteil der Einfuhrmenge vorhanden sein dürfte und damit die Preiserhöhung durch Kontingentierung wirksam werden könnte.

Die Regel ist jedoch, daß das Inland den Zoll tragen muß. Die ausländischen Produzenten bieten zu denselben Preisen an. Der Inlandspreis wird sich auf die Höhe des Auslandspreises plus Zoll einstellen. Wir können mehrere Fälle unterscheiden:

a) Die inländische Produktion ist kleiner als die Nachfrage, Einfuhr ist daher auf jeden Fall notwendig, um den zwangsläufig gegebenen Bedarf voll befriedigen zu können. Muß diese notwendige Einfuhr zu höheren Preisen vor sich gehen als die einheimische Produktion fordern könnte, so wird sich der Inlandspreis, der sich bei dem Überwiegen der Nachfrage sowieso gleich dem Auslandspreis stellt, bei Einführung eines Zolles um den vollen ausmachenden Betrag dieses Zolles erhöhen. An und für sich ist dieser Fall der teueren Einfuhr wenig wahrscheinlich, da sich bei diesem Verhältnis die inländische Produktion — falls die Voraussetzungen hierzu gegeben sind — solange vergrößert, bis sie die Einfuhr verdrängt hat. Der Fall könnte jedoch dann vorliegen, wenn aus irgendwelchen produktionstechnischen Gründen, Mangel an Rohstoffen usw., dieser an und für sich wahrscheinlichen Produktionsausweitung Grenzen gesetzt sind. Eine Kontingentierung würde bei dieser Sachlage ebenfalls ein Steigen des Preises herbeiführen können, da die inländische Produktion voraussetzungsgemäß nicht gesteigert werden kann und die Einfuhr mengenmäßig beschränkt wird, also eine Verknappung des Angebots bei gleichbleibender Nachfrage vor sich geht, die sich im Preise ausdrücken muß. Es ist jedoch nicht wahrscheinlich, daß Zölle oder Kontingente in diesem Fall zur Anwendung kommen, da eine Produktion, die geschützt werden soll, ja nicht vorhanden ist, diese vielmehr an und für sich schon eine Art Rente aus dem für sie günstigen Preisverhältnis bezieht. Ein Zoll ist nur als reiner Finanzzoll zu bewerten, während durch Kontingentierung ein Mangel in der Bedarfsdeckung eintreten würde, der sich in der Versorgung der eigenen Volkswirtschaft schädlich auswirken wird.

b) Anders ist es, wenn bei notwendiger Einfuhr zur Ergänzung der heimischen Produktion diese Einfuhr billiger ist. Bei freier Konkurrenz würde sich in diesem Fall der Preis ebenfalls wieder nach der Einfuhr richten — solange diese Ausweitungsmöglichkeiten bis zu einer evtl. völligen Deckung des Inlandsbedarfs nicht versperrt werden —, da ohnedem die eigene Produktion völlig ausgeschaltet werden würde. Um dies zu verhindern, sind protektionistische Maßnahmen in Gestalt von Schutzzöllen am Platze. Es kommt darauf an, den Preis für die Einfuhrwaren durch den Zoll so zu erhöhen, daß er über dem Preis liegt, der für diese Erhaltung der eigenen Produktion von dieser notwendigerweise gefordert werden muß. Da auch in diesem Fall die Nachfrage überwiegt und wenn diese voraussetzungsgemäß relativ unelastisch ist, kann ein Zoll die Inlandspreise um den vollen Betrag erhöhen. Dieser Preis wird sich wahrscheinlich dann auf den inländischen Angebotspreis plus Zoll plus Trans-

portkosten plus einkalkulierte Händlergewinne usw. einstellen. Bei einer Veränderung einer dieser Faktoren, insbesondere bei einer Änderung des ausländischen Angebotspreises, des Weltmarktpreises, geht der Inlandspreis dann mit diesen Schwankungen mit.

Die Kontingentierung muß in diesem Fall, um eine Preissteigerung zu erreichen, das ausländische Angebot mengenmäßig um so viel verringern — Mengenkontingentierung —, daß die Inlandsproduktion voll abgesetzt werden kann und die Einfuhr nur noch den Rest des verbleibenden Bedarfs deckt. Dazu tritt in den meisten Fällen eine in ihrer Höhe den entsprechenden Schutzzoll erreichende Zollbelastung. Wenn die oben genannten Voraussetzungen gegeben sind, ziehen die Preise ebenfalls an. Der Preis richtet sich nach dem Grenzproduzenten, d. h. nach dem inländischen Erzeuger, der noch herangezogen werden muß, um die Nachfrage voll zu befriedigen.

In dem Fall, daß die Zollbelastung vom Inland getragen werden muß, kann also sowohl beim Zoll als auch beim Kontingent eine Preissteigerung eintreten. Welche der beiden protektionistischen Methoden in dieser Beziehung mehr Erfolg hat, kann exakt nicht beantwortet und entschieden werden, es wird je nach den besonderen Umständen des Einzelfalles verschieden sein. Als wahrscheinlich kann jedoch angenommen werden, daß der Schutz bei Anwendung von Zöllen unsicherer sein wird, zum mindesten auf die Dauer, da hierbei immer mit der Möglichkeit von Preisunterbietungen durch das Ausland gerechnet werden muß. Im Gegensatz zu den Kontingenten muß sich der etwa durch die Einführung eines Zolles erhöhte Preis immer noch an dem Weltmarktpreis orientieren, da beim Sinken dieses letzteren das vom Markt verdrängte ausländische Produkt wieder wettbewerbsfähig wird. Vor allem in Zeiten sinkender Preise, wie etwa 1929 bis 1933, wird hierdurch eine fortwährende Änderung des Zollniveaus erforderlich, da es sich dauernd den neuen Verhältnissen anpassen muß, soll es seinen Zusammenhang mit der Wirklichkeit und seinen Sinn als Schutz der heimischen Produktion nicht verlieren. Beim Kontingent liegt diese Notwendigkeit nicht im gleichen Maße vor, da hierbei eben unabhängig von der Preisgestaltung die Menge, die eingeführt werden darf, absolut begrenzt wird. Auch beim Zollkontingent können wir dies annehmen.

2. Bei beiden zu vergleichenden Methoden wurde bisher angenommen, daß sich weder Inlandsproduktion noch Konsum infolge der eintretenden Preissteigerung in ihren Größenverhältnissen ändern. Bei der Darstellung der Wirkungen der Kontingentierung hatten wir jedoch bereits gesehen, daß diese Rückwirkungen sehr wahrscheinlich sind, wenn nicht durch entsprechende staatliche Maßnahmen eine Stabilität des einmal erreichten Preisniveaus gesichert wird.

Da es unerheblich ist, wodurch Preissteigerungen eintreten, sondern nur die Tatsache einer solchen Steigerung an und für sich ausschlaggebend ist, müssen dieselben Rückwirkungen erhöhter Preise auf Konsum und Produktion auch beim Schutzzoll angenommen werden. Insoweit sind also die Wirkungen von Kontingentierung und Schutzzoll gleich.

Kontingentierung und Zoll wirken aber auch noch direkt auf die Produktion ein insofern, als die durch beide Maßnahmen verringerte Einfuhr den Markt für die heimische Produktion ausweitet, diese also nicht nur zu höheren Preisen verkaufen kann, sondern auch in größeren Mengen. Daß dies bei einer großen Gruppe von Waren, insbesondere bei den Konsumgütern, seine Grenze an der Elastizität der Nachfrage findet, ist dabei allerdings zu berücksichtigen. Es wird nun manchmal behauptet, daß diese Ausdehnung der Produktion beim Kontingentierungssystem in größerem Umfange vor sich geht als beim Zoll, daß also die damit verbundenen Gefahren — insbesondere Rückwirkung auf den Preis durch das vergrößerte Angebot — bei der ersteren Methode wahrscheinlicher sind. Diese Behauptung scheint auch begründet zu sein. Der Erfolg der Kontingentierung besteht ja gerade darin, daß durch sie ein Vakuum in der Bedarfsdeckung geschaffen wird, das zu einer Ausfüllung durch heimische Mehrproduktion anreizt. Man kann fast sagen, daß die Kontingentierung in erster Linie auf eine solche Vergrößerung der Produktion hinzielt, der Zoll auf eine Erhöhung der Preise. Die Gefahr der überproportionalen Ausweitung der Produktion mit ihren Folgen würde dann bei der Kontingentierung größer sein.

Allerdings sind auch hierüber die Meinungen geteilt. Während in der bereits mehrfach erwähnten Schrift des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik e. V.[33]) das erstere behauptet wird, meint z. B. Brinkmann[34]): „Es scheint eine bisher unerwiesene Behauptung zu sein, daß Kontingente mehr Schaden als Zölle stiften durch Anreiz zur Ausdehnung der Produktion im Inland. Dieser Antrieb kann ebenso gut durch eine bloße Preissteigerung durch Zölle gegeben sein. Ob er auf die eine oder die andere Weise stärker wird, hängt lediglich von der Elastizität und Struktur der Nachfrage ab, die auf die beiden grundlegend identischen Vorgänge der Preissteigerung und die Einfuhrmengenbegrenzung reagiert".

Trotzdem scheint mir, wenn man die weiter oben ausführlicher dargelegten Wirkungen des Kontingentierungssystems auf die Produktion und nicht zuletzt die psychologischen Erwägungen der einzelnen Unternehmer berücksichtigt, die erstere Ansicht die richtigere zu sein.

c) Als letzten dieser Gruppe wollen wir den Fall betrachten, daß das inländische Angebot größer ist als die Nachfrage, als die Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes. Eine Einfuhr wäre also an und für sich nicht notwendig, während eine Einfuhr des Auslandes zu teueren Preisen vollkommen unmöglich erscheint. Weder Zoll noch Kontingent können oder besser brauchen angewandt zu werden, da das Moment des Schutzes fortfällt. Wenn im Innern freier Wettbewerb besteht, hat aber auch die billigere Auslandsware keine Aussicht auf Einfuhr, da sie wahrscheinlich nicht um so viel billiger hergestellt werden kann, daß sie mit größerem Erfolg konkurrieren könnte. Wäre dies der Fall, würde die Inlandsproduktion — da wir immer von dem Zustand vor der

[33]) Kontingente, was sie sind und wie sie wirken, Schriften des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik e. V., Berlin 1933, Seite 17.

[34]) Prof. Dr. Carl Brinkmann, „Meistbegünstigung und Kontingent", Weltwirtschaftliches Archiv, 39, 1, Seite 75.

Einführung des Zolls ausgehen — zur vollkommenen Deckung des Eigenbedarfes und darüber hinaus sogar zur Ausfuhr gekommen sein. Ein Zoll braucht in diesem Fall keine Preissteigerung herbeizuführen, der Preis wird sich vielmehr auf die Kosten des Grenzproduzenten einstellen, ebenso wie die Möglichkeit einer Kontingentierung bei dieser Sachlage nicht gegeben erscheint. Etwas anders wird das Bild, wenn wir das Vorhandensein von Kartellen, die gerade zu dem Zweck, bei dem vorhandenen Überangebot die Preise hoch zu halten, entstehen können, in Betracht ziehen. Gelingt es ihnen, die Preise zu erhöhen, so wird die Einführung eines Zolles zweckvoll, da dieser zur Verhinderung der nun billigeren ausländischen Ware erst die Hochhaltung des Kartellpreises im Inland ermöglicht. Ein Beispiel hierfür bietet die deutsche Eisen- und Stahlindustrie. Im günstigsten Fall ist es möglich, daß der Kartellpreis um den vollen Betrag des Zolls erhöht werden kann. Allerdings ist andererseits das Moment der degressiven Kosten bei Ausdehnung der Inlandsproduktion in Betracht zu ziehen, das in der Regel den Inlandspreis nicht diese volle Höhe erreichen läßt.

Auch in diesem Fall kann dieselbe Wirkung durch Kontingentierung erreicht werden, durch eine Kontingentierung, die fast einem Einfuhrverbot gleichkommen müßte. Ist der Wirkungsgrad der Kontingentierung genügend groß — und bei einer an und für sich schon geringen Einfuhr wie in diesem Fall ist dies zu erwarten —[35]), wird also die Einfuhr bis auf geringe Mengen, die auf Grund von Verhandlungen zur Erlangung von Gegenvorteilen zugestanden werden müssen, gedrosselt, so wird dadurch erreicht, daß die Kartelle den Inlandsmarkt vollkommen beherrschen, wenn nicht Außenseiter auftreten. Die Preisfestsetzung brauchte sich nicht einmal irgendwie nach dem Weltmarktpreis zu richten, wie es beim Zoll unter den jetzt angenommenen Umständen immer noch der Fall sein müßte. Es besteht durchaus die Möglichkeit, daß das Kontingent bei Annahme einer kartellmäßig gebundenen Produktion, die den Inlandsbedarf vollkommen deckt und darüber hinaus noch ausführt, Preissteigerungen in höherem Maße ermöglicht als der Zoll, also ergiebiger ist als dieser.

Hinsichtlich der Wirkungen von Zoll und Kontingent auf Produktion und Konsum können wir also feststellen, daß diese dann, wenn beide Methoden zu Preissteigerungen führen, ihrer Natur nach derselben Art sein müssen, da es unerheblich ist, ob eine Preissteigerung durch Zölle direkt oder auf dem Umweg über eine Mengenbegrenzung vor sich geht. Dies bedeutet jedoch nicht, daß diese Wirkungen im Ganzen genommen auch in ihrem Ausmaß die gleichen sind, da, wie wir festgestellt haben, die *Möglichkeit* zu solchen Erhöhungen der Preise und das Ausmaß solcher etwaigen Erhöhungen unsicherer bzw. geringer ist. Der Schutz

---

[35]) Der Wirkungsgrad hängt in diesem Fall nicht von der Größe des Anteils der Einfuhr am Gesamtbedarf ab. Bei der Beherrschung des Marktes durch Kartelle genügt es schon, wenn die Einfuhr überhaupt begrenzt wird. Die Preisgestaltung ist nicht Folge des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage, sondern Folge des Monopolpreises des Kartells. Die Kontingentierung ist also nicht Ursache, sondern Voraussetzung für eine Preiserhöhung.

der einheimischen Produktion, auf den es hier vor allem ankommt, ist aber bei der Kontingentierung auf jeden Fall größer.

Ein wesentlicher Unterschied besteht in der Wirkung dieser beiden Methoden auf die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen. Beide sind zwar protektionistisch, hemmen den Außenhandelsverkehr und rufen dadurch Vergeltungsmaßnahmen der betreffenden Staaten hervor. Diese Vergeltungsmaßnahmen können jedoch als Antwort auf eine Kontingentierung ungleich schwerere und schädigendere Wirkungen ausüben als wenn es sich um Abwehr von Zöllen handelt. Der Grund hierfür ist m. E. ein vorwiegend psychologischer. Einmal sind Schutzzölle ein Mittel des Protektionismus, das schon seit langer Zeit angewandt wird und zum festen Bestandteil einer jeden Handelspolitik gehört. Der Widerstand dagegen hat im Laufe der Zeit immer mehr abgenommen, und, abgesehen von besonders krassen Zollerhöhungen, die bestimmte Produkte eines Landes besonders hart treffen, wird jedem Staat ohne weiteres das Recht zugestanden, seine Produktion durch Zölle in einem Maße zu schützen, wie er es für richtig hält, vor allem, da man es ja selber genau so macht. Die Kontingentierung ist jedoch eine verhältnismäßig neue Methode des Protektionismus, und es ist eine Regel, daß man dem Neuen immer erst mit einem gewissen Mißtrauen gegenübersteht, an ihm werden Fehler und Unzulänglichkeiten erblickt, die, selbst wenn es die gleichen sind, an schon jahrzehntealten und zur Gewohnheit gewordenen Erscheinungen nicht mehr bemerkt werden.

Vor allem besteht ja immer die Möglichkeit, die Exporterschwerungen und die Verluste, die man selbst durch Zollerhöhungen anderer Staaten erleidet, wieder einzuholen, sei es durch Verbesserung der Qualität, sei es durch neue Organisationsformen (Dumpingausfuhr der Kartelle), sei es schließlich durch Verringerung der eigenen Produktionskosten, sodaß man trotz des Zolles wieder auf dem fremden zollgeschützten Markt wettbewerbsfähig wird. Diese Möglichkeiten sind bei der Kontingentierung auf das Kontingent begrenzt. Das Mengenkontingent in erster Linie, aber auch das Zollkontingent mit prohibitivem Zollsatz für die das Kontingent übersteigende Menge, ist nicht zu umgehen, Verluste, die dadurch entstehen, sind nicht wieder einzuholen. Es nützt kein Dumping, die einschneidendste Verbilligung der Produktion ist zwecklos, die andere Produkte der gleichen Art weit überragende Qualität verschafft keine Vorteile, da die mengenmäßige Begrenzung durch das Kontingent eine nicht und unter keinen Umständen übersteigbare Schranke setzt. Die einzige Möglichkeit, die durch Kontingentierung für die eigene Produktion entstehenden Nachteile abzuwehren oder zum mindesten zu mildern, liegt eben darin, daß man ebenfalls kontingentiert, verbietet usw. und dadurch den anderen Staat zu irgendwelchen Zugeständnissen veranlaßt, dies wenigstens versucht.

Dazu kommt noch, daß in der Regel das Schutzzollsystem in Verbindung mit der Meistbegünstigungsklausel angewandt wurde, sodaß wenigstens die Wettbewerbsbedingungen auf fremden Märkten für alle Staaten die gleichen waren. Wir wir gesehen haben, ist ein Nebeneinander von Meistbegünstigung und Kontingentierung zwar ebenfalls möglich; die letztere Methode fordert aber geradezu zur Aufgabe dieser Klausel heraus.

Vor allem bietet das Kontingentierungssystem die Möglichkeit, den Bezug aus fremden Staaten nach bestimmten Gesichtspunkten, unter denen politische den breitesten Raum einnehmen, zu verteilen, aber auch die Ausfuhr der eigenen Waren durch den Abschluß zweiseitiger Abkommen mit gegenseitiger Einräumung von Kontingenten zu sichern. Diese Art der Abkommen, die dem Ausgleich der Handelsbilanzen dienen soll, muß aber außerhalb der Meistbegünstigungsklausel abgeschlossen werden, da sonst die Vergünstigungen allgemein in Anspruch genommen werden könnten und der Zweck, Hemmung der Einfuhr auf das unumgänglich Notwendige, nicht erreicht werden könnte. Natürlicherweise wird hierdurch die Gegnerschaft dritter Staaten noch vergrößert, die Vergeltungsmaßnahmen und damit die Folgen für den Außenhandel des kontingentierenden Staates noch schwerwiegender.

Daß die Wirkung der Zölle und der Kontingente auf die Gestaltung der Staatseinnahmen eine verschiedene ist, wurde bereits an entsprechender Stelle dieser Arbeit ausgeführt, es genügt, hier auf die Tatsache hinzuweisen.

Schließlich sei noch erwähnt, daß die Tendenz des Kontingentierungssystems zur Planwirtschaft, die wir festgestellt hatten, bei den Schutzzöllen auch nicht in annähernd gleichem Maße vorhanden ist. Der Staat kann zwar durch eine bestimmte Gestaltung seines Zollsystems mehr oder weniger große Verschiebungen im Wirtschaftsablauf herbeiführen, kann den Konsum in bestimmte Bahnen lenken und durch die damit verbundene Einkommensverlagerung auch die soziale Schichtung ebenso wie die Produktion durch Gewährung oder Entziehung des Zollschutzes beeinflussen. Dies alles geschieht aber mehr indirekt. Eine direkte Einmischung und Planung, wie sie bei der Kontingentierung durch die Möglichkeit der vollkommenen Regelung der Mengen und durch die damit verbundene Pflicht zur Regelung und Organisation auch der heimischen Produktion bis in Einzelheiten hinein gegeben scheint, ist bei den Zöllen nicht festzustellen. Für Anhänger einer Planwirtschaft oder auch nur einer Wirtschaftsplanung ist daher die Kontingentierung ein weit mehr vorzuziehendes Mittel als der Schutzzoll, wie umgekehrt die Vertreter eines wirtschaftlichen Liberalismus schon aus rein prinzipiellen Gründen gegen Einführung eines Kontingentierungssystems stimmen würden. Auch hieraus läßt sich ein Teil der Vorliebe und der Aufmerksamkeit verstehen, die dem Kontingentierungssystem zu Zeiten gewidmet worden ist.

Zusammenfassend können wir also über die vergleichsweise Wirkung von Kontingentierung und Schutzzoll folgendes aussagen, wobei zu bemerken ist, daß die nachstehende Aufzählung nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann:

1. Für den Fall, daß das Ausland den Zoll tragen würde, hätte ein solcher Schutzzoll auf den Preis und damit auf die Produktion keine Wirkungen. Durch die Kontingentierung kann dagegen auch in diesem keineswegs Ausnahmefall eine Preiserhöhung und damit ein Schutz der Produktion herbeigeführt werden. Diese Feststellung gewinnt besondere Bedeutung durch die Tatsache, daß gerade in Kriesenzeiten

das Ausfuhrbedürfnis und damit die Neigung zur Übernahme der Zollbelastung wächst.

2. Trägt das Inland den Zoll, so spricht die Wahrscheinlichkeit dafür, daß die dann auch durch Schutzzölle mögliche Preissteigerung bei einer Kontingentierung erheblichere Ausmaße annehmen kann als die infolge eines Zolls, da dieser immer am Weltmarktpreis orientiert bleibt, daher dessen Schwankungen, vor allem in Zeiten sinkender Preise, mitmachen muß und außerdem im letzteren Fall immer die Möglichkeit zu Preisunterbietungen besteht (s. Seite 86/87).
3. Da die Wirkung der Kontingentierung im Gegensatz zum Zoll auf der mengenmäßigen Verknappung des Angebots beruht, ist es ebenfalls wahrscheinlich, daß bei diesem System eine stärkere Produktionsausweitung im Inland mit ihren Folgen eintritt.
4. Finanzwirtschaftlich gesehen ist der Zoll ergiebiger; den Preiszuschlag zur Einfuhr, der beim Zoll dem Staat zufließt, erhält beim Kontingent der Importeur als arbeitsloses Einkommen, das daher in der Regel weggesteuert wird.
5. Die Tendenz der Kontingentierung zur Planwirtschaft ist größer als die des Schutzzolls.

§ 17. Kontingentierung und Kompensation.

Der Gedanke der Kompensation geht davon aus, daß es auf die Dauer unzuträglich ist, den Außenhandel in Krisenzeiten durch rein und ausschließlich staatliche Maßnahmen wie Devisenbewirtschaftung usw. aufrecht zu erhalten. Es erscheint der ganzen subtilen Struktur gerade der äußeren Wirtschaftsbeziehungen nach besser, wenn schon einmal ohne Devisenbewirtschaftung, Verrechnungen usw. nicht ausgekommen werden kann, diese den privaten Geschäftspartnern direkt zu überlassen. Hinzu kam, daß die Clearingverträge der alten Art weitgehend versagt hatten, wenigstens soweit es sich um die allgemein für wünschenswert gehaltenen Möglichkeiten der Ausfuhrsteigerung handelte. Dabei wird auch die Kompensation nur als Notbehelf angesehen; sie soll dort angewandt werden, wo Ausfuhrgeschäfte im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten nicht mehr zustande kommen würden. Kompensationsgeschäfte werden also dann in Aussicht genommen, wenn es sich um „zusätzliche" Ausfuhr handelt, wenn Kontingente oder Devisenkontingente an und für sich schon erschöpft sind. Andererseits soll diese Ausfuhr aber nicht auch zusätzliche Einfuhr irgendwelcher nicht notwendig gebrauchter Güter hervorrufen, als Tauschobjekt sollen vielmehr nur lebensnotwendige Rohstoffe etc., die auch sonst hätten eingeführt werden müssen, gewählt werden. Daß vor allem die letztere Bedingung in der Praxis nicht sehr oft erfüllt werden kann, dürfte wohl keinem Zweifel unterliegen.

Aus diesem Ziel der Kompensation folgt, daß sie eine Tendenz zur Nivellierung der Handelsbilanz in sich birgt, andererseits, daß sie von den Staaten mit Vorliebe angewandt wird, die eine Vergrößerung des Außenhandels oder zum mindesten die Erhaltung eines Aktivsaldos für notwendig halten.

Die technische Durchführung geschieht in der Art, daß durch die Einschaltung von besonderen Kompensationsstellen Importeur und Exporteur zusammengebracht werden, und daß gleichzeitig von diesen Stellen etwa fehlende Auslandspartner vermittelt werden. Bei vier Partnern, also deutscher Importeur und ausländischer Exporteur, deutscher Exporteur und ausländischer Importeur, geht der Warenaustausch folgendermaßen vor sich[36]): „Die Ware geht vom inländischen Exporteur an den ausländischen Importeur. Bei Absendung der Ware werden die Dokumente an die Bank bzw. die Banken geschickt. Dort werden sie einer Prüfung unterzogen. Fällt sie positiv aus, so erfolgt seitens der beiden Importeure die Einzahlung bei der Bank. Danach tauschen die Banken für Rechnung der Importeure die Dokumente aus und übermitteln Dokumente und Zahlungen den rechtmäßigen Empfängern."

Das Charakteristikum des Kompensationsgeschäftes ist also, daß im Gegensatz zum Clearing, mit dem es sich sonst in vielen Punkten berührt, als Resultat kein Saldo zu Gunsten eines der beiden Partner verbleibt. Das Größenverhältnis von Ein- und Ausfuhr muß daher so gewählt werden, daß sich die Werte einschließlich aller Nebenkosten, Gewinne usw. ausgleichen. Der Sinn des Clearings besteht dagegen u. a. in der Festlegung eines Aktivsaldos aus dem reinen Warengeschäft zu Gunsten eines der beiden Länder, der dann für Schuldentilgung, Zinszahlungen, Auftauung eingefrorener Guthaben usw., verwandt wird. Ob dies in der Praxis immer in dem gewünschten Maße durchgeführt werden kann, ist eine andere Frage. Die rein private Kompensation, nur ev. mit staatlicher Genehmigung, kann dahin erweitert werden, daß an die Stelle des einheimischen Importeurs und Exporteurs der Staat oder auch eine große Gesellschaft oder ein Konzern tritt, der beide Funktionen — des Importeurs und des Exporteurs — übernehmen kann, indem er beispielsweise eigene Erzeugnisse exportiert, dagegen irgendwelche sich besonders zu solchen Geschäften eignende Waren — Tabak, Baumwolle — auf eigene Rechnung übernimmt und diese dann im Inland weiterveräußert. Entsprechend kann man sich den Vorgang auf der anderen Seite denken.

Sind nun zwischen der Kontingentierung und der Kompensation Unterschiede vorhanden und, wenn ja, worin bestehen diese? Bei oberflächlicher Betrachtung vor allem des sich bietenden äußeren Erscheinungsbildes scheint eine verhältnismäßig weitgehende Übereinstimmung zu bestehen. Jedoch bliebe die Behauptung einer solchen Übereinstimmung eben an Äußerlichkeiten haften. Tatsächlich sind Ziel und Zweck dieser beiden Methoden des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs durchaus verschieden. Die Kontingentierung ist ihrer Tendenz nach auf eine Einschränkung der Einfuhr gerichtet, in noch viel stärkerem Maße wird diese Tendenz durch ihre tatsächlichen Auswirkungen verstärkt. Durch die Einschränkung der Einfuhr wird notwendigerweise auch die eigene Ausfuhr in Mitleidenschaft gezogen, sei es durch Vergeltungsmaßnahmen des Auslandes, sei es auch nur durch die Auswirkungen des „Gesetzes des Parallelismus". Die Kompensation dagegen ist in erster Linie gedacht als Mittel zur Hebung

[36]) Dr. Walter Greiff, Die neuen Methoden der Handelspolitik, Berlin 1934. Seite 46.

der eigenen Ausfuhr. Exportgeschäfte, die unter „normalen", d. h. also in der heutigen Zeit unter durch Devisenbewirtschaftung usw. gekennzeichneten Verhältnissen bei Erschöpfung der Ausfuhrmöglichkeiten nicht mehr zustande kommen könnten, sollen auf diesem Wege „zusätzlich" getätigt werden. Das eine Mal also Einengung des Außenhandelsvolumens durch Beschränkung der Einfuhr mit zwangsläufig sinkender Ausfuhr, das andere Mal Ausweitung der Ausfuhr unter ebenso zwangsläufiger Zulassung einer gesteigerten Einfuhr. Denn das ist selbstverständlich: Ebenso wie der eine Vertragspartner auf der „Zusätzlichkeit" der Ausfuhr besteht, so der andere auf einer gleichen „Zusätzlichkeit" *seiner* Ausfuhr. Hierdurch kann ein entscheidender Gegensatz der beiden Methoden entstehen, vor allem dann, wenn beide nicht nur als vorübergehende Maßnahmen zur Überwindung eines Notstandes und für wenige bestimmte Warengruppen angewandt werden sollen, sondern als dauernde Prinzipien gedacht sind und alle Warengruppen umfassen sollen. Ein Nebeneinander ist dann kaum möglich. Auch der Gedanke eines durchgebildeten Kontingentierungssystems mit ergänzenden Kompensationsgeschäften ist dann nicht zu verwirklichen.

Ein Beispiel möge dies erläutern: Deutschland kontingentiert die Einfuhr kanadischen Weizens. Nach einiger Zeit will es seine Maschinenausfuhr steigern und schlägt Kanada ein Kompensationsgeschäft vor. Kanada ist bereit zur Aufnahme der Maschinen, aber nur unter der Bedingung, daß Deutschland dafür entsprechend mehr Weizen einführt. Unter diesen Umständen dürfte das Geschäft kaum zustande kommen, da Deutschland durch eine weitere Aufnahme kanadischen Weizens seine ganze Getreidepolitik, die auf möglichste Fernhaltung aller ausländischen Zufuhren geht, in diesem Fall aufgeben müßte. Andererseits würde Kanada verständlicherweise nicht bereit sein, den als Gegenwert für die Maschinen zu liefernden Weizen auf das ihm bereits zugebilligte Kontingent anrechnen zu lassen, da bei solchen Geschäften seine Handelsbilanz bald in Unordnung geraten würde. Ebenso ist zu bedenken, daß für den Fall, daß Kanada seine Maschineneinfuhr gleichermaßen kontingentiert hat und bei dem Abschluß des Kontingentsabkommens als Gegenleistung für sein Weizenkontingent ein entsprechendes für Maschinen bereits zugestanden hat, das vorgeschlagene Kompensationsgeschäft für dieses Land eine zusätzliche Maschineneinfuhr bedeuten würde; es ergäbe sich dann die gleiche Konsequenz wie für Deutschland.

Es muß allerdings zugegeben werden, daß diese Annahme, die wir gemacht haben, nicht allzu wahrscheinlich ist, da es in der Praxis eine restlose Durchkontingentierung der gesamten Einfuhr nicht geben wird. Vielmehr sind die sog. lebensnotwendigen Güter davon ausgenommen. Welcher Art diese sind, wird je nach dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und der strukturellen Lage eines jeden Landes verschieden sein. Nehmen wir aber an, daß diese lebensnotwendigen Waren — es werden in der Regel Rohstoffe, Lebensmittel, aber auch Maschinen, Chemikalien usw. sein — nicht kontingentiert sind und ein Bedarf nach ihnen vorhanden ist, der im Rahmen der sonstigen handelspolitischen Gegebenheiten nicht voll befriedigt werden kann, so können Kompensa-

tionsgeschäfte dies Kontingentierungssystem durchaus und vorteilhaft ergänzen. So werden z. B. ausgesprochene Industriestaaten Baumwolle oder Erze kaum kontingentieren, wenn sie nicht selbst in der Lage sind, ihren Bedarf daran aus eigener Produktion zu decken; wenig entwickelte Agrarstaaten werden für Landmaschinen, für Fertigwaren, sofern es sich nicht um ausgesprochene Luxuswaren handelt, denselben Weg verfolgen. So würde ein Kompensationsgeschäft zwischen Deutschland und Ägypten mit Maschinen gegen Baumwolle in keiner Weise mit einem beispielsweise zum Schutze der Landwirtschaft aufgezogenen Kontingentierungssystem kollidieren, es könnte im Gegenteil manche sich aus einer solchen Kontingentierung ergebende Ausfuhrhemmung beseitigen helfen.

— — — —

Literatur.

Arndt, Paul: „Arbeiterschaft und Handelspolitik" in „Schriften des Vereins für Sozialpolitik", Band 171.

„Autarkie", Fünf Vorträge, Berlin 1932.

Beveridge, W.: „Zölle", Wien 1932.

Bickel: „Die ökonomische Begründung der Freihandelspolitik", Zürich 1926.

Brand, H.: „Die Durchbrechung der Meistbegünstigung", Berlin 1933.

Brinkmann: „Meistbegünstigung und Kontingent" in „Weltwirtschaftliches Archiv", Band 39, 1.

Day, E. v.: „Der Freihandelsgedanke in der Welt nach dem Kriege" in „Weltwirtschaftliches Archiv", Band 30, 2.

Esslen, J. B.: „Die Politik des auswärtigen Handels", Suttgart 1925.

Eulenburg, Franz: „Außenhandel und Außenhandelspolitik" in „Grundriß der Sozialpolitik", Abt. VIII.

derselbe: „Die handelspolitischen Ideen der Nachkriegszeit" in „Schriften des Vereins für Sozialpolitik", Band 172.

derselbe: „Die handelspolitischen Ideen der Nachkriegszeit" in „Weltwirtschaftliches Archiv", Band 25, 1.

Gottl-Ottlilienfeld, Frh. v.: „Der Mythus der Planwirtschaft", Jena 1932.

Greiff, Dr. W.: „Der Methodenwandel der europäischen Handelspolitik während des Krisenjahres 1931", Berlin 1932.

derselbe: „Die neuen Methoden der Handelspolitik", Berlin 1934.

Gruntzel: „Theorie des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs", Wien 1926.

Haberler-Verosta: „Liberale u. planwirtschaftliche Handelspolitik", Berlin 1934.

Harms: „Gegenwartsaufgaben der deutschen Handelspolitik", Jena 1925.

Herzberg: „Der Kontingentsbegriff im Recht", Mannheim 1932.

Hupka, Benno: „Der mittelbare Protektionismus in der Handelspolitik der Nachkriegszeit", Diss. Göttingen 1932.

Kontingente, was sie sind und wie sie wirken. Schriften des Deutschen Bundes für freie Wirtschaftspolitik e. V., Berlin 1933.

Liang, Ingwen: „Versteckter Protektionismus in der Handelspolitik", Greifswald 1930.

Lotz: „Finanzen und Handelspolitik" in „Schriften des Vereins für Sozialpolitik", Band 171.

Menzel: „Die Kontingentierungen in den deutschen Handelsverträgen der Gegenwart und ihre Bedeutung" in „Hamburger Überseejahrbuch", 1928.

Plaut, Th.: „Deutsche Handelspolitik", Berlin 1929.

Posse: „Handelsverträge" in „Handwörterbuch der Staatswissenschaften", Ergänzungsband.

Reiners: „Die wirkliche Wirtschaft", Band 1/2, München 1932/33.

Respondek: „Grundzüge europäischer Handelspolitik zwischen den Weltwirtschaftskonferenzen", Berlin 1933.

Röpke, W.: „Weltwirtschaft und Außenhandelspolitik", Berlin 1931.

Schacht, H.: „Grundsätze deutscher Wirtschaftspolitik", Oldenburg 1932.

derselbe: „Das Ende der Reparationen", Oldenburg 1931.

Siegert-Bertsch: „Handels- und zollpolitische Fragen der Gegenwart", Berlin 1927.

Taegener, Walter: „Die Kontingente in der deutschen Handelsvertragspolitik der Nachkriegszeit", Diss. Hamburg 1932.

Weber, Adolf: „Allgemeine Volkswirtschaftslehre", „Volkswirtschaftslehre", Band 2, München und Leipzig 1933.

Zeitschriften:

Der deutsche Volkswirt.

Die deutsche Volkswirtschaft.

Magazin der Wirtschaft.

Reden des Reichskanzlers Adolf Hitler,

Reden des Reichs- und Preußischen Wirtschaftsministers Dr. Hjalmar Schacht,

u.a.m.

verschiedene Tageszeitungen.

— — — —

Lebenslauf.

Am 4. 11. 1909 wurde ich als drittes Kind des jetzigen Postinspektors i. R. Wilhelm Thoelke und seiner Ehefrau Friederike, geb. Bethge, in Magdeburg geboren. Ich besitze die deutsche Reichsangehörigkeit, bin arischer Abstammung und evangelischer Konfession.

Von Ostern 1916 an besuchte ich 3 Jahre lang die Bürgerschule, darauf 9 Jahre lang das Reform-Realgymnasium (Bismarckschule) in Magdeburg, an dem ich Ostern 1928 die Reifeprüfung mit der Note „gut" bestand. Nach einer fast dreijährigen praktischen Tätigkeit als Banklehrling bzw. als Bankbeamter begann ich zum Winter-Semester 1930/31 an der Vereinigten Friedrichs-Universität, jetzt Marthin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, das Studium der wirtschaftlichen Staatswissenschaften und bestand nach sechs Semestern, am 25. 10. 1933, die volkswirtschaftliche Diplomprüfung mit dem Prädikat „gut". Während meiner nach bestandenem Examen wieder aufgenommenen beruflichen Tätigkeit habe ich mich für die Doktorprüfung vorbereitet und die Dissertation fertiggestellt; die mündliche Prüfung erfolgte am 21. 2. 1936.

Während meines Studiums besuchte ich die Vorlesungen und Übungen der Herren Professoren und Dozenten: Aubin, Bilfinger, Boehmer, Finger, Grünfeld, Hein, Jahn, Jecht, Kitzinger, Mackenroth, Muhs, Ruth, Sommerlad, Schmaltz, Schmidt, Wolff.

Ihnen allen, besonders Herrn Professor Dr. Jecht, jetzt Berlin, für seine Anteilnahme und für die vielfältigen Anregungen während meines Studiums, sowie Herrn Professor Dr. Muhs, Halle, für seine Förderung und Unterstützung der Dissertation, bin ich zu bleibendem Dank verpflichtet.

Erich Thoelke.